தமிழ் வெளியீட்டுக் கழக வரிசை—57

பொதுத்துறை ஆட்சி இயல்

முதற் பகுதி

(Elements of Public Administration)

(PART I)

ஆசிரியர் குழு:

ஜேம்ஸ் W. ஃபெஸ்லர்
ஜார்ஜ் A. க்ரஹாம்
V. O. கே, Jr.
அவரி லெஸர்ஸன்
மில்டன் M. மண்டெல்
ஹார்வி C. மேன்ஸ்ஃபீல்ட்
ஃபிரிட்ஸ் மொர்ஸ்டீன் மார்க்ஸ்
ஜான் D. மில்லட்
டான் K. பிரைஸ்
ஹென்றி ரெய்னிங், Jr.
வேலஸ் S. சேயர்
டொனல்ட் C. ஸ்டோன்
ஜான் A. வெய்க்
டுவிட் வால்டோ

பதிப்பாசிரியர்:
ஃபிரிட்ஸ் மொர்ஸ்டீன் மார்க்ஸ்

தமிழாக்கம்:
வி. கண்ணையா, எம்.ஏ.,
விரிவுரையாளர், அரசியல் துறை,
அரசினர் கலைக் கல்லூரி,
கோயம்புத்தூர்.



தமிழ் வெளியீட்டுக் கழகம்
தமிழ்நாடு - அரசாங்கம்

First Edition—December, 1964.

B.T.P. No. 57

ELEMENTS OF PUBLIC ADMINISTRATION

Team of Authors:

James W. Fesler
George A. Graham
V. O. Key, Jr.
Avery Leiserson
Milton M. Mandal
Harvey C. Mansfield
John D. Millett
Fritz Morstein Marx
Don K. Price
Henry Reining, Jr.
Wallace S. Sayre
Donald C. Stone
John A. Vieg
Dwight Waldo

Edited by:

Fritz Morstein Marx

Translation :

V. Kannaiah

PRICE Rs. 9-00.

'Elements of Public Administration'
(Second Edition)
Fritz Morstein Marx.
Original English Language Edition
Published by Prentice-Hall, Inc.,
Englewood Cliffs, N. J.,

Printed by :
Muthukumaran Press,
14-A, Kuppier Street,
Madras-1.

அணிந்துரை

(திரு. எம். பக்தவத்ஸலம், தமிழக முதலமைச்சர்)

தமிழைக் கல்லூரிக் கல்வி மொழியாக ஆக்கி நான்கு ஆண்டுகள் ஆகிவிட்டன. குறிப்பிட்ட சில கல்லூரிகளில் பி.ஏ., வகுப்பு மாணவர்கள் தங்கள் பாடங்கள் அனைத்தையும் தமிழிலேயே கற்று வருகின்றனர். தொடக்கத்தில் இருந்த இடர்ப்பாடுகள் மெல்ல மெல்ல மறைந்துவருகின்றன. நாடு முழுவதும் பரந்துள்ள மாணவர்களின் ஆர்வம், 'தமிழிலேயே கற்பிப்போம்' என முன்வந்துள்ள கல்வி ஆசிரியர்களின் ஊக்கம், பிற பல துறைகளிலும் தொண்டு செய்வோர் இதற்கெனத் தந்த உழைப்பு, தங்கள் சிறப்புத் துறைகளில் நூல்கள் எழுதித் தர முன்வந்த நூலாசிரியர்கள் தொண்டுணர்ச்சி, இவற்றின் காரணமாக இத் திட்டம் நம்மிடையே திருப்திகரமாக நடைபெற்றுவருகிறது.

பல துறைகளில் பணிபுரியும் பேராசிரியர்கள் எத்தனையோ நெருக்கடிகளுக்கிடையே குறுகிய காலத்தில் அரிய முறையில் நூல்கள் எழுதித் தந்துள்ளனர்.

வரலாறு, அரசியல், உளவியல், பொருளாதாரம், புவியியல், வேதியியல், உயிரியல், வானியல், புள்ளியியல், தத்துவம் ஆகிய பல துறைகளில் தனி நூல்கள், மொழிபெயர்ப்பு நூல்கள் என்ற இருவகையிலும் தமிழ் வெளியீட்டுக் கழகம் நூல்களை வெளியிட்டுவருகிறது.

இவற்றுள் ஒன்றான பொதுத்துறை ஆட்சி இயல்-I என்ற இந் நூல், தமிழ் வெளியீட்டுக் கழகத்தின் 57ஆவது வெளியீடாகும். கல்லூரித் தமிழ்க் குழுவின் சார்பில் வெளியான 35 நூல்களையும் சேர்த்து இதுவரை 92 நூல்கள் வெளிவந்துள்ளன.

கணக்கிலடங்காத் தடைகளை எல்லாம் அகற்றித் தமிழன்னை கல்லூரிக் கலையாசனத்தில் அமர்ந்துள்ளாள். எனவே, இவ் அன்னையை வாழ்த்துவோமாக. உழைப்பின் வாரா உறுதிகள் இல்லை; ஆதலின், உழைத்து வெற்றி காண்போம். தமிழைப் பயிலும் மாணவர்கள் உலக மாணவர்களிடையே சிறந்த இடம் பெற வேண்டும்; அதுவே தமிழன்னையின் குறிக்கோளுமாகும். சென்னைப் பல்கலைக் கழகத்தின் பலவகை உதவிகளுக்கும் ஒத்துழைப்புக்கும் நம் மனம் கலந்த நன்றி உரித்தாகுக.

எம். பக்தவத்ஸலம்

முதல் பதிப்பின் முன்னுரையிலிருந்து

இந் நூல் குழுப்பணியை வெளிப்படுத்திக்காட்டுகிறது. குழுவாக அமைய ஒன்றுகூடிய பதினன்கு பேர்களும் தமக்குப் பொது வானதொரு சுவையான துறையில் ஒரே மாதிரியாகச் சிந்திப் பதைக் கண்டனர். இவர்கள் தம் ஆற்றல்களைத் திரட்டியபொழுது, பொதுத்துறை ஆட்சியின் நடைமுறையில் ஈடுபட்டனர்; இவர்கள் அனைவரும் புது அனுபவத்திற்கு உள்ளாயினர்; ஆட்சி இயலின் அமைப்பில் சிறப்பிடம் பெற்றுள்ளவர்களின் நுண் நோக்குகள் இவர்களனைவரையும் தூண்டின.

தொடர்பில்லாக் கட்டுரைத் தொகுதித் திரட்டாக மட்டுமன்றி, இப் பொருள்பற்றி ஒருங்கமைந்த முறையானதொரு நூலாகப் படைக்க இவ்வரிய சூழ்நிலைகள் உறுதியளித்தன. குழு உறுப்பினர் களுக்கிடையே கருத்துப் பரிமாற்றம் செய்துகொண்டபொழுது கவன மாக வரையறை செய்துகொண்ட தம் பங்கினை ஒவ்வொருவரும் ஏற்று இத் தொடக்கநிலைத் திட்டத்தை இணைந்த முயற்சியாக வளர்த்தனர். இதில் பங்கு பெற்ற குழு உணர்ச்சியின் இணைந்த செயற்பாட்டுப் பண்பு இந் நூல் முழுவதும் நிலவுகிறது.

இன்றைய நாகரிகத்தின் ஒரு வடிவமாகவுள்ள ஆட்சி நடை முறையைக் கற்போர் புரிந்துகொள்ளவேண்டியதை வலியுறுத்துவதே இந் நூலின் தலையாய நோக்கமாகும். எனவே, இது வெறும் நுட்ப ஆய்வாக மட்டுமன்றிப் பரந்த அரசியல் ஆய்வாகவும் உளது. அரசாங்க முயற்சியின் கட்டுமானத்திற்குள் எண்ணற்ற முனைகளில் நிலைபெறும் பிரச்சினைகளைப் பொதுத்துறை ஆட்சியின் அடிப்படை யான பிரச்சினைகளோடு இணைக்கிறது. இந் நூல், ஆட்சி முறைப் போக்கின் மாற்றங்களையும், கட்டுப்படுத்தும் நிறுவனக் கூறுபாடு களையும் பரப்பையும் ஆராய இங்குக் கொடுத்துள்ள பகுப்பாய்வு முயலுகிறது.

இதற்குப் பொருத்தமான நெறியை வலியுறுத்துவதும் இந் நூலின் நோக்கமாகும். பாடப் பொருளின் வழக்கமான பகுப்பைப் பல்வேறு சிறப்பான வகைகளில் மாற்றியிருப்பதைப் பொருளடக் கத்தைப் பார்த்தால் தெரியும். அடிப்படையான கருத்துகள் அடுத்தடுத்து வருகின்றன. ஆய்வின் முன்னேற்றத்திற்கேற்ப இவை ஒவ்வொன்றும் முற்போக்கு நுட்பத்துடன் வளர்கிறது. பொதுமேலாண்மையின் பல்வேறு தோற்றங்களுக்கான ஜனநாயக நிர்வாகமுறையில் உட்கோள்கள் அடிப்படைக் கருத்துகளாக நூல் முழுவதும் தவிர்க்க முடியாதவகையில் நிலவுகின்றன.

ஃபிரிட்ஃஜ் மொர்ஸ்டீன் மார்க்ஸ்,
வாஷிங்டன், டி. சி. (D.C.)

இரண்டாம் பதிப்பிற்கு

முன்னுரை

'பொதுத்துறை ஆட்சியின் கூறுகள்' போன்ற நூல் ஒரு பெரும் நட்புச் சூழலைப் பெறும்பொழுது அதைத் தொடர்ந்து பெற இந் நூல் கடமைப்பட்டிருக்கிறது. இவ் விரண்டாம் பதிப்பு இக் கடமையை மகிழ்ச்சியுடன் ஏற்கிறது. இத் தொழில்சார்ந்த பணியில் மிக்க பழக்கமுள்ளவர்களின் கூட்டு முயற்சியே இந் நூலாகும். மாணவர்களுக்குக் கற்பிக்கவும் பயிற்சி பெறுவோருக்கு அறிவுறுத் தவும் ஆட்சி இயல் கலைகளின் தன்மையை இந் நூல் விரித்துரைத்து மதிப்பீடு செய்கிறது.

அடிப்படையான அமைப்பிலும் கருத்திலும் மாற்றமில்லை யெனினும் பொதுத்துறை ஆட்சியின் கோட்பாட்டிலும் நடைமுறை யிலும் பத்தாண்டிற்கு மேலாக ஏற்பட்டிருக்கும் வளர்ச்சியை இவ் விரண்டாம் பதிப்பு வெளியிடுகிறது. மேலும், முதிராக் கொள்கைகள். பற்றிய 'ஒரு சரியான வழி'யில் உண்மையைக் காணும் வகையில் பொதுக்கருத்துப் போக்கின் வளர்ச்சியில் ஒரு மாற்றம் நிகழ்ந்துளது. முதற் பதிப்பில் குறிப்பிட்டிருந்த போக்குகளும் மனப்பான்மைகளும் பெரும்பாலும் தொடர்ந்து வளர்ச்சியடைந்திருப்பது மகிழ்ச்சிக் குரியதாகும்.

இவ் வளர்ச்சி, பெரும்பாலும், நல்லாக்கத்தைத் தேடித் தந் துள்ளது. மெய் காணும் வகையில் அணுகும் முறையில் அறிவியல் ஆய்வு பெருமளவு முன்னேற்றம் கண்டுள்ளது. தொடர்ந்த ஆய்விலும் அதன் முடிவுகளைப் பயன்படுத்துவதிலும் குறிப்பிட்ட முன்னேற்றம் கண்டிருப்பதை இந் நிலையில் காணலாம். இதற் கிடையில், தனி, பொதுத்துறை ஆட்சியின் அனுபவ முறைகளும் நேற்றைய கோட்பாட்டுக் கட்டுமானங்களும் சிறிது சிறிதாக மறைவது பற்றிய சான்றுகளின் மாசுகளை அகற்றும் பணி இவர்களை எதிர் நோக்கியுள்ளது.

இவ்வாசிரியர் குழு முன்போலவே இவ் விரண்டாம் பதிப்பிலும் தொடர்ந்து இடம் பெற்றுள்ளதை ஒரு சிறப்பெனக் குறிப்பிடலாம். மற்றத் திட்டங்களின் விளைவாகப் போட்டியிட்டுக்கொண்டு குவியும் வேலைமிகுதியால் இக் குழுவினர், குறிப்பிட்ட சில அதிகாரங்களை மாற்றியமைக்கப் பதிப்பாசிரியரின் துணையைச் சில சமயங்களில் நாடினர். ஜனாதிபதியின் நிர்வாக அலுவலகத்தின் பதிவாளராகிய ஹெலின் எல். சாட்பீல்டு என்பார் கையெழுத்துப் பிரதியில் கவனம் செலுத்தியதும் வர்ஜினியா தம் பணியை மறைவாகச் செய்ததும் பதிப்பாசிரியருக்கு ஆறுதல் அளித்தது.

ஃபிரிட்ஸ் மொர்ஸ்டீன் மார்க்ஸ்,
வாஷிங்டன், டி. சி. (D. C.)

பொருளடக்கம்

பகுதி II—அமைப்பும் மேலாண்மையும்

பகுதி I—பொதுத்துறை ஆட்சி இயலின் பங்கு

1. பொதுத்துறை ஆட்சி இயலின் வளர்ச்சி

(1) ஆட்சி இயல் : எல்லோர்க்கும் உரிய தொழில்

வழிகாட்ட ஒரு சொல் : இந் நூல் தன் பொருளை நான்கு பாகங்களில் கொடுக்கிறது. பொதுத்துறை ஆட்சி இயலின் பங்கு பற்றிய முதல் பாகம் முன்னுரையாகும். இது மற்றப் பாகங்களுக்குக் கால்கோள் இட முற்படுகிறது. இன்றைய ஆட்சி முறைகளையும், நிறுவனங்களையும், இவற்றில் பொதிந்துள்ள பிரச்சினைகளையும் இது தொடர்புடைய முறையில் எடுத்துக்கூறும். ஆகவே, நவீன அரசாங்கம் தன் பல பணிகளை நிறைவேற்றுவதற்கான இயந்திர முறையைப் படிப்பவர் ஆராயத் தலைப்படும் முன் பொதுவான பழக்க உணர்வைப் பெறலாம்.

முதற்பாகம் ஐந்து அதிகாரங்களைக் கொண்டிருக்கிறது. முதல் அதிகாரம் அமெரிக்கப் பொதுத்துறை ஆட்சி இயலின் வளர்ச்சியைப் பரந்த வீச்சில் விளக்க முயல்கிறது. இரண்டாவது அதிகாரம் இதனுடைய வளர்ச்சியை அறிவியல் அறிவுக்களமாகச் சுருக்கிக் கூறுகிறது. அடுத்த அதிகாரம் 'அதிகாரவர்க்க'ப் பேயைத் திடமாகப் பின் தொடர்கிறது. அடுத்துவரும் அதிகாரம் ஆட்சி இயல் முறைக்கும் ஜனநாயகக் கோட்பாட்டிற்குமிடையேயுள்ள தொடர்பை ஆய்கிறது. இறுதியாக உள்ள ஐந்தாவது அதிகாரம் தற்கால அரசியல், பொருளாதார, சமூக அமைப்பில் ஆட்சி இயல் பெற்றிருக்கும் சிறப்பைக் காட்ட முற்படுகிறது. கட்சிப் போராட்டம் மிகுந்த நம் காலத்துக் கண்ணோட்டத்தின்படி, பொதுத்துறை ஆட்சி இயலானது மிகச் சமீபகால வளர்ச்சியாகச் சித்திரிக்கப்படுவதை நாம் உணர்கின்றோம். தொழிலியல் சமூகம் 'பெரிய' அரசாங்கத்தை

உருவாக்க உறுதியான ஊக்கமளித்திருக்கிறதென்பதில் ஐயமில்லை. 'சுயேச்சைத் தொழிற்றுணி'யின் சமூகப் பொருளாதார இடர்களைச் சமாளிக்கப் போதிய அளவு அரசாங்கம் பெரியதாய் இருக்கவேண்டும். ஆனால், பழமையான காலந்தொட்டு எளிமையான அரசாங்கங்கள் கூடக் கடமைகளைச் செயல்படுத்தி வந்துள்ளன. பொதுத்துறை ஆட்சியியல் தன் வளர்ச்சியில் பல்வேறு நாகரிகங்களின் குணத்தை எடுத்துக் காட்டுகிறது.

ஆட்சி இயலும் திட்டமிட்ட முயற்சியும்: பொதுத்துறை ஆட்சி இயல் எப்பொழுது அல்லது எங்கே தொடங்கியதென்று எவராலும் திட்டமாக வரையறுத்துக் கூறமுடியாது. ஏனெனில், மனிதர்கள் முதலில் எங்கே அல்லது எப்பொழுது தம்மை ஓர் இணைந்த சமூகப் பொதுமக்களாக நினைத்தார்களென்பது எவருக்கும் தெரியாது. இருப்பினும், இதனுடைய தோற்றம் மிகத்தொன்மையானதுதான்; 4000 ஆண்டிற்குமுன் ஹமுராபி (Hammurabi) தன் சட்டத் தொகுப்பை எழுதிய காலத்திற்குமுன்பே, பணிபுரியும் அரசாங்கம்பற்றிய கருத்து நன்றாக நிறுவப்பட்டிருந்தது.[1]

உண்மையில் திட்டமிடப்பெற்ற பொது, தனித்துறை முயற்சிகளனைத்திலும் ஆட்சி இயல் ஈடுபட்டுள்ளது. வாழ்க்கைப் போக்கில் கண்மூடிச் செல்பவர்களையும், வாழ்க்கைப் போக்குத் தம்மை எங்கு அழைத்துச் செல்கிறதென்பதைக் கவனியாதவர்களையும் தவிர, ஒவ்

[1] முற்காலப் பேரரசுகளின் (மேலைய, கீழைய) ஆட்சி இயல் முறைகளின் ஆய்விற்கு Toynbee, Arnold J., 'A Study of History', Vol. VII, p. 344 ff., London: Oxford University Press, 1954. என்னும் நூலைப் பார்க்கவும். Weidlund, Jane and Others, 'Comparative Public Administration' எனும் நூலையும் பார்க்கவும். A Selected Annotated Bibliography, especially pp. 9—10, Ann Arbor: Institute of Public Administration, University of Michigan, 1957. Sir Ernest Barker, The Development of Public Services in Western Europe, 1660-1930, London, Oxford University Press, 1944. இந் நூலாசிரியர் ஐரோப்பிய ஆட்சி இயல் வளர்ச்சியை மிகத் திறமையுடன் வரைந்துள்ளார். Leonard D. White என்பார் கீழ்க் காணும் நூல்களில்: 'The Federalists' (1789-1801), 'The Jaffersonians' (1801-1829), 'The Jacksonians' (1829-1861), 'The Republican Era' (1867-1901), கூட்டரசிற்கான ஆட்சி இயல் வரலாற்றைச் சான்றுகளுடன் விளக்கியுள்ளார். இந் நூல்களனைத்தும் முறையே, 1948, 1951, 1954, 1958ஆம் ஆண்டுகளில் நியூயார்க் மாக்மில்லன் கம்பெனியார் வெளியிட்டவையாகும். இதே ஆசிரியர், 'Trends in Public Administration', New York: McGraw - Hill, 1933 என்னும் நூலில் இருபதாம் நூற்றாண்டின் முதல் முப்பதாண்டின் பொதுத் துறை ஆட்சி இயலின் வளர்ச்சியை ஆசிரியர் விளக்கியுள்ளது மிகச் சிறப்புடையதாய் இருக்கிறது. (சமூகப் போக்குகள்பற்றிய ஜனாதிபதி ஹெர்பர்ட் ஹூவர் (Herbert Hoover)என்பாரின் ஆராய்ச்சிக் கமிட்டியின் ஆதரவில் இந் நூல் வெளியாயிற்று.) அமெரிக்க மாநில அரசாங்க முன்னூன் வரலாறுபற்றிய தனிப்பெரும் கட்டுரைகள் குறிப்பிடத்தக்க சிறப்புடையன. எடுத்துக்காட்டாக, Louis Hartz, 'Economic Policy and Democratic Thought: Pennsylvania, 1776-1860', Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1948. அரசாங்கங்களுக்கிடையேயான உறவுகள்பற்றிய கமிஷனின் அறிக்கையில் கூட்டரசு முறையில் கடமைச் சமநிலையின் ஆய்வு கொடுக்கப்பட்டுள்ளது. வாஷிங்டன், 1955.

வொரு மனிதனும் ஆட்சி இயலின் பொருளைச் சிறிதளவாயினும் உணர்கிறான். சூழ்நிலைகளின் போக்கிலே செல்ல மறுத்து, இன்னும் சிறிது அதிகமாக விரும்பத்தக்க பயனை அடைவதற்காகத் தாங்களே விதித்துக்கொள்ளும் வரையறைக்குள் செயல்படுவதே ஆட்சி இயலின் சாரமாகும். மனத்தெளிவோடு கொள்ளும் நோக்கத்தை அடைய எடுக்கும் உறுதியான நடவடிக்கையே இதுவாகும். ஆட்சி இயல் நிகழ்ச்சிகளை முறையாக அமைக்கிறது. வளங்களை இது கணக்கிட்டுப் பயன்படுத்துகிறது. நிகழ வேண்டுமென்று ஒருவர் நினைப்பதை இது நிகழும்படி செய்யும் நோக்கமுடையது. முரணாக நடப்பவைகளனைத்தையும் இது தடுத்து நிறுத்திவிடுகிறது. பணம், காலம், சக்தி முதலியவற்றின் மிகக் குறைந்த செலவில் உழைப்பாளர்களையும் பொருள்களையும் திரட்டுவதே ஆட்சியியல். ஆகையால், எவரும் தனியாகவோ பலருடன் கூடியோ ஒரு செயல் முறையை அமைத்து ஒன்றை நிறைவேற்ற முடியவில்லையென்றால், ஆட்சி இயல் முறையைச் சிறிதளவாவது பின்பற்றவில்லையென்று பொருளாகும். எத்தகைய நலன்களாலும் விருப்புகளாலும் மக்கள் இயக்கப் பெற்றாலும், தொடர்ந்து நமக்காகக் குறிக்கோள்களை அமைத்துக் கொள்கின்றனர். இக் குறிக்கோள்களை அடைய இவர்கள் செய்வது அனைத்தும் ஆட்சி இயலில் அடங்கும்.

மக்கள் ஈடுபடும் முயற்சித் துறை எதுவாயினும், திட்டமிட்ட முயற்சிகளனைத்திற்கும் ஆட்சி இயலின் சார்பு இருக்கிறது. செய்து முடிக்கவேண்டியவைபற்றிய தெளிவும், யார் யார் எவ்வெவற்றைச் சிறப்பாகச் செய்யலாம் என்ற தெளிவும் வெளிப்படையாகத் தெரிகின்ற எளிய பணிகளிலே ஈடுபடும்போது, 'நாம் ஆட்சி இயலில் ஈடுபட்டுள்ளோம்' என்பதை உணர்ந்துகொள்ளாமலே இருக்கமுடியும். ஆனால், ஒரு நிலை சிக்கலாகி, எப்படி முன்னேறுவதென்பதைத் தெரிந்துகொள்ள முடியாமலிருக்கும்போதும், கிடைக்கும் வளங்கள் இதற்குப் போதுமானவைதாமா என்று தெரிய முடியாதபொழுதும் ஆட்சி இயல் தொழிற்படுகிறது; இத்தகைய சமயங்களில் ஆட்சியியலின் செல்வாக்கு மிகத் தெளிவாகத் தெரிவதோடு, பணியில் ஈடுபடுவோரின் மனப்பூர்வமான கவனத்தை முழுவதாக ஈர்க்கிறது.

அமைப்பாற்றல் நோக்கமாக: திட்டங்களைச் சுருக்கி விளக்குகின்ற, விதிமுறைகளைச் செய்கின்ற, செயல்களை இயக்குகின்ற அல்லது மேற்பார்வை செய்கின்றவர்களில் முதன்மையான ஒரு சிலரிடமிருந்து ஆட்சி இயலின் தன்னறிவுபற்றிய அக்கறை எழுகிறது. ஒரு தொழில் முயற்சியின் வெற்றி அல்லது தோல்விக்கு இவர்களின் பங்கு எப்படிக் கணிசமான வேற்றுமையை உண்டாக்குகின்றது என்பது போன்ற பொதுவான அக்கறை பலருக்குள்

வளர்கிறது. இவர்களின் பணியின் நோக்கத்தை ஏற்றுக்கொள்ளும் பொழுதும் இதன் பலன்களைப் பகிர்ந்துகொள்ள நினைக்கும்பொழுதும் இவர்களின் வேலைகளில் திறமை பெறவும் முறையாகச் செயல் படவும், ஆட்சி இயல் ஒரு வழியாகிறது. நோக்கங்களை இவர்கள் ஏற்காதபொழுதும் பலன்களைப் பகிர்ந்துகொள்ள முடியாதபொழுதும் இவர்களது விருப்பிற்கு மாருகச் சுரண்ட, ஆட்சி இயல் ஒரு வழியா கிறதெனக் கருதலாம். இச் சூழ்நிலைகளின்கீழ் மேலாண்மை மேதை யாலுங்கூட (genius in management) நல்ல விளைவுகளைப் பெற முடியாது.

குறிக்கோளுடைய ஒவ்வொரு தனி மனிதனும் எங்கு இருந்தாலும், எங்குப் பணியாற்றினுலும் ஆட்சிப் பிரச்சினைகளைப் பெற்றிருக்கிருன். 'ஆட்சி இயல்', 'மேலாண்மை' என்ற சொற்கள் பொதுவாக அமைப்பு, இயக்கத்தின் கூட்டுறவு, அல்லது கூட்டுச் செயற் பாட்டைக் (cooperative or collective activity) குறிக்கின்றன. இவ் விரண்டு சொற்களும் மாற்றி வழங்கப்படுகின்றன. பொதுவாக, ஆட்சி இயல் விரிந்த பொருளுடையது. பொருத்தமான அமைப்பை உண்டாக்கும் பொறுப்புகளும், வேலை முதன்மை ஏற்படுத்தலும், இறுதிப் பயனை அடைய முயற்சிகளை ஒருங்கமைத்தலும் இதில் அடங் கும். மேலாண்மை என்பது சிறப்பான வகையில் தொழில் திட்டம் வெற்றி பெற எடுத்துக்கொண்ட நடவடிக்கைகளை அமைப்பு, கொள்கை, வளங்கள் என்னும் வேலைத் திட்டத்திற்குள் அடக்கி விடுகிறது.

ஆட்சி இயலின் பொது இயல்பு: கூட்டுறவு அல்லது கூட் டான முயற்சிகளில் ஆட்சி இயல் தலைமைச் சிறப்புடன் விளங்கு கிறது. சமூக, அரசியல், பொருளாதார அல்லது அரசாங்க இயல்பை யுடைய ஒவ்வோர் அமைப்பும், நோக்கங்களை நிறைவேற்ற ஆட்சி இயலைச் சார்ந்திருக்கிறது. மற்றவை சமமாக இருந்து, அமைப்புப் பெரிதாக இருந்தால் ஆட்சி இயலை முறையாகவும் பரவலாகவும் வளர்த்தல் மிக்க அவசியமாகிறது. ஆட்சி இயல் கலையா? அல்லது அறிவியலா? என்னும் வினவிற்கு, இது இரண்டாகவும் இருக்க வேண்டுவதோடு, படிப்படியாகக் கலையை மிஞ்சுகிறதென்று இங்குக் குறிப்பிட்டால் போதுமானதாகும்.[2] எவ்வாருயினும், எந் நிலையிலும் ஆட்சி இயல் முதன்மையான கருத்துகளையும், தரங்களையும் கொண்ட ஒரு தனி இயலாக அமைகிறதென்பது தெளிவு. இதன் விதிகளையும் நுண் நோக்குகளையும் பல்வேறு பரந்த இடங்களில் பயன்படுத்தலாம். இவைகள், உள் மையப் பகுதியின் ஒரு கோட்பாட்டுத் தொகுப்பாக அமைகின்றன.

[2] 'பொதுத் துறை ஆட்சி இயலின் ஆய்வு', அதிகாரம் இரண்டைப் பார்க்கவும்.

மற்ற அறிவியல்களைப்போல் வளரும் அறிவியலாகிய ஆட்சி இயலுக்குப் பல கிளைகள் இருக்கின்றன. இருப்பினும், இவையனைத்தும் ஆட்சி இயலின் பாகங்களே. தொழில் ஆட்சி இயலும் அரசாங்க ஆட்சி இயலும் முற்றிலும் தனித்த எல்லைகளுக்குட்பட்டதென்றும், இரண்டும் வெவ்வேருனதென்றும் கொள்வது பெருந் தவருன கருத்தாகும். இவைகளிடையே பொது அம்சங்கள் இல்லையென்பதைவிட இருக்கின்றன என்பதே உண்மையாகும். இயல்கள் என்ற முறையில் இவைகளின் பயன்களைவிடக் கோட்பாடுகள் பெருமளவு வேறுபடுவதில்லை. ஆட்சி அறிவியலின் முன்னேற்றத்தால் அரசாங்கமும் தொழிலும் சமமாகப் பயனடையவில்லையெனினும், ஒரே பயனை அடைகின்றன.

தனியார் ஆட்சி இயல்பற்றி மிகத் தெளிவான விளக்கத்தைத் தொழில் துறை வழங்குகிறது. ஆனுல், மற்ற நிறுவன உலகில் அரசாங்கச் சார்பில்லா ஆட்சி இயலின் குணவியல்புகள் மிக உயர்ந்து வளர்ச்சியடைந்துள்ளதைக் காணலாம். சமய ஆட்சி இயல் ஒரு சிறந்த எடுத்துக்காட்டாகும். ரோமானிய கத்தோலிக்கத் திருச்சபையும், கிரேக்க வைதிகத் திருச் சபையும் வரலாற்று எடுத்துக்காட்டுகளாக நினைவிற்கு வருகின்றன. ஆட்சி இயல் அனுபவ வளர்ச்சிக்கு கல்லூரிகளும் பல்கலைக் கழகங்களும் பெருமளவில் உதவியுள்ளன. புகழ் பெற்ற கல்விக் கூடங்கள் பலவற்றில் பாரிஸ் (Paris), ஆக்ஸ்ஃபோர்டு (Oxford), ஹெய்டில்பர்க் (Heidelberg), பாலிர்மோ (Palermo), கெய்ரோ (Cairo), சலமான்கா (Salamanca), கிவ் (Kiev), ஹார்வார்டு (Harvard) போன்ற பல்கலைக் கழகங்கள் ஒரு சிலவேயாம். இவைகள் ஆட்சி இயல்மற்றிய கருத்துகளில் சிந்தனை செலுத்தியிராவிட்டால், நிகழ்ச்சி நிறைந்த நூருண்டுகளில் தம் அறிவியக்கக் குறிக்கோளை அடைந்திருக்க முடியாது. சிறப்பாக, இவைகளில் பல 'அக்கறைக் குழுக்கள்' (parties at interest) கட்டாயத்திற்கு உட்படாத சுயேச்சையினர் என்பதை ஏற்றுக்கொள்ளும்பொழுது, பேராசிரியர்கள், மாணவர்கள், பெற்ருேர்கள், பழைய மாணவர்கள், அறநிலையக் காப்பாளர்கள், நன்கொடையாளர்கள், வரி செலுத்துவோர்களின் அக்கறைகளைக் குவிமையப்படுத்தும் பிரச்சினைகளைப்போல் சிக்கலானவை வேருென்றுமில்லை.

ஆட்சி இயலின் பரப்பு: பொதுக் கொள்கையின் ஆளுகைக்குட்படும் செயலும் பரப்பும் பொதுத்துறை ஆட்சி இயலின் முழுவீச்சில் அடங்கும். இதனுள் இயல்பான செய்முறையும் நடவடிக்கைகளும் அடங்கும். இவைகளின் வழியாகச் சட்டசபை தன் அதிகாரத்தைச் செயல்படுத்துகிறது. சட்ட ஆக்கப் பணிகளைச் செய்யத் திறமையான மேலாண்மை வேண்டும். நீதி வழங்கும் நீதி மன்றப்

பணிகள், இராணுவ நிறுவனங்களின் பணிகள், சிவில் பணிகள் போன்றவையும் பொதுத்துறை ஆட்சி இயலில் அடங்கும். ஆட்சி இயல் என்ற தொடரின் சொற்பொருள் வழி இது. ஆனால், நடைமுறையில் அரசாங்கத்தின் நிர்வாகத் துறையிடம் ஒப்படைக்கப்பெற்ற சிவில் பணிகளைப் பயனுடன் நிறைவேற்ற முதன்மையாக அமைப்பு, பணியாட்கள் தொகுதி, வழக்கங்கள், நடைமுறை விதிகள் போன்றவற்றைப் பொதுத்துறை ஆட்சி இயல் குறிப்பிடுகிறது. இதனுடைய பொது இயல்புகளில் பொதுத்துறை ஆட்சி இயல், எல்லோருக்கும் பொதுவானவைகளில் அல்லது ஆட்சி நிறுவனங்களுக்குப் பொதுவானவைகளில் தன் அக்கறையை மையப்படுத்துகிறது. ஆட்சிச் செயற்பாட்டின் முழுமையான பரப்பினில் காணும் சிறப்பான கூறுகளுக்கு இது உதவுகிறது.

பொதுத்துறை ஆட்சி இயலெனும் அறிவுக் குவியலைப் பொது நலம் போன்ற ஒரு குறிப்பிட்ட பணிக்குப் பயன்படுத்தினால், இது நகர மன்றமாகிய தள மட்டத்திலிருந்து அரசமாளிகைக்கும், இங்கிருந்து தேசீய நிலைக்கும், இதற்கப்பாலான அனைத்துலக நிகழ்ச்சிகளுக்கும் இடம் பெயரும். எடுத்துக்காட்டாக இது தல அரசாங்கத்தைப்போல ஒரே மட்டத்தில் பரவலாம்; லூசியானாவின் (Louisiana) உட்பிரிவின் சதுப்பு நிலத்திலிருந்தும், ஆறு, ஏரி ஆகியவற்றின் சேறூர்ந்த கிளைகளிலிருந்தும் நிவேதாவின் (Nevada) பாலை நிலங்களுக்கும் அல்லது நியூ இங்கிலாந்து நகரின் மரங்களடர்ந்த மலைச் சரிவுகளுக்கும் ஆட்சி இயல் பரவலாம். சுகாதாரம், கல்வி, பேணுகை (conservation), போக்குவரத்து, தந்திமுறைத் தகவல் பரப்புதல் போன்ற வேறுபட்ட பணிகளின்மேல் இதே இயல்புகளை இது பதியச் செய்யலாம். ஒரு கள்வனைக் கைது செய்து காவலில் வைப்பதைப் போன்ற வெளிப்படையான அரசாங்கச் செயலிலிருந்து, பயனுள்ள மின் சக்தியை இயக்குதல் போன்ற அரைகுறையான அரசாங்க, வணிகச் செயல்களுக்கும் அல்லது ஒப்பில்லாச் சிறப்புப் பொதுப் பணியென்று குடிமக்கள் மதிக்கும் தபால் பட்டுவாடாச் செய்தல் போன்ற செயல்கள் முன்னும் பின்னுமாகப் போய் வந்து கொண்டிருக்கலாம். இடம் பெயருகின்ற காட்சிகள் இருந்த போதிலும், குறிப்பிட்ட பிரச்சினைகள் தவிர்க்க முடியாதபடி திரும்ப நிகழ்கின்றன. ஒவ்வொரு சிறப்புப் பிரிவிலும் சில உள் நோக்குகள் பயன்படுவதைக் காண்கிறோம். பொதுவாக, பொதுத்துறை ஆட்சி இயலின் நடப்பு எங்கும் ஒரே மாதிரியானதேயாகும். இப் பொதுவான திரளைப் பொதுத்துறை ஆட்சி இயலின் கூறுகளென்கிறோம்.

பொதுத்துறை ஆட்சி இயலின் கூறுகள் : எல்லா இடங்களிலும் திறமையான சேவைக்கு இன்றியமையாத அமைப்பு, செயல்

முறை, முறை போன்றவைகளின் அடிப்படைகளை, மட்டம், பரப்பு, பணி, நோக்கம் ஆகியவை எவ்வாருயினும் பல வழிகளில் தொகுக்கலாம்.

தெளிவாகக் கூறினல், இவைகளை மூன்று முதன்மையான தலைப்புகளின்கீழ்க் கொண்டுவரலாம். இவைகள் (அ) தலைமை நிர்வாகியும் சட்டசபையும் கொள்கை வகுத்தலில் பொருத்தமான பங்கை ஏற்றல்; (ஆ) தலைமை நிர்வாகி, முதன்மையான உதவியாளர்கள், கீழ்நிலைப் பணியாளர்கள் செயலாற்றும் நடவடிக்கைத் திட்டத்தை ஏற்றுக் கொள்கையாக இணைக்கும் திறமை; செயல்களின் உறுப்புகளைத் தொகுத்து வலிமைபெறல்; (இ) செயல்முறைப் பொறுப்புள்ளவர், கொள்கைகளிலும் திட்டங்களிலும் அடங்கியுள்ள குறிக்கோள்களைத் திறமையுடன் நிறைவேற்றத் தகுந்த முறையில் செயல் ஆற்றலை இயக்கவும், இணைக்கவும், அறிவுறுத்தவும், உட்கோள் கற்பிக்கவும் தேர்ச்சி பெற்றிருக்கவேண்டும். வேறுவிதமாய்க் கூறினல், பொதுக் கொள்கையில் ஆட்சிச் செயல் மோதுமிடத்து அதிகார வைப்புமுறையில் மேல்நிலைத் தலைமை நிர்வாகிக்கும் இவரது நெருங்கிய உதவியாளர்களுக்கும் உள்ள தொடர்பை ஒருபுறமாகவும், இவர்களுக்கும் செயல்முறை அலுவலர்களுக்கும் உள்ள தொடர்பை மறுபுறமாகவும் கொண்டால் பொதுத்துறை ஆட்சி இயலின் கூறுகள், தலைமை நிர்வாகியின் பங்கைச் சட்டசபையோடு நேருக்கு நேர் சூழச் செய்துவிடுகின்றன.

பெயர்பற்றிய பிரச்சினை ஒவ்வோர் அறிவியலுக்குமிருக்கிறது. ஆட்சி இயலிலும் இந்தப் பிரச்சினை எழுவதுண்டு. ஆட்சி இயலின் பெரும் பிரிவுகளிடையே பிணைப்பு ஏற்படுத்தும் வகையில்தான் இத்துறையில் இந்தப் பெயர்ப் பிரச்சினை எழுகின்றது. திட்டமான மரபு இன்னும் நிலைபெறவில்லை யெனினும், சட்டசபையுடன் முறையான தொடர்பும் கொள்கை நிர்ணயம்பற்றிய உயர் பொறுப்புகளும், பொதுவாக நிர்வாகத் துறைக்குரியதாகக் (executive) கூறலாம். பொதுத் திட்டச் செயல்முறையை நோக்கிய உள் வளர்ச்சியை வழக்கமாக ஆட்சி இயலென (administrative) விளக்கலாம். பணியாளரின் தொகுதியை நடைமுறையில் இயக்கி மேற்பார்வையிடல் பற்றியவைகளை மேலாண்மை (managerial) எனப் பெயரிட்டுள்ளோம். ஆட்சியாளரின் பொது இயக்கத்தின்கீழ் மேலாளர்கள் வேலைத் திட்ட நிறைவேற்றத்தை மேற்பார்வையிடுகின்றனர். இவர்கள் நிர்வாகிகளால் ஒதுக்கிக்கொடுக்கப்பட்டவைகளைச் செயல்படுத்துகின்றனர்.

ஆட்சி இயலார் கொள்கைப் பணியாளராக: அக்கறை மண்டலம் தனி அல்லது பொதுவாக இருந்தாலும் ஆட்சி இயல்

எப்பொழுதும் பணியாளாகவே இருக்கிறது. ஆட்சி இயலின் பெரும் பாகமாகிய மேலாண்மை, வழிகளைக் குறிக்கிறது. இவ்வழிகள், இறுதிப்பயனின்றிச் சிறப்புப் பெறுவதில்லை. மங்கித் தோன்றினும், பொதுத்துறை ஆட்சி இயலை அரசாங்கத்தின் தனித்துறையாகப் பயில, வழிகளையும் இறுதிப் பயன்களையும் அடிப்படையாகக்கொண்டு இரண்டாகப் பிரித்திருத்தல் ஏற்கத்தக்கதாகும். சட்ட ஆக்கம், நிர்வாகம், நீதி வழங்கலாகிய மூன்றும் இணைந்த பகுதிகளையே அரசாங்கமென அமெரிக்கர்கள் கருதுகின்றனர். கொள்கையை வகுக்கும் பொறுப்பையும் இக் கொள்கைக் கேற்றவாறு அரசாங்கப் பொறுப்புகளைச் செயல்படுத்தும் பொறுப்பு என இரு பெரும் பிரிவு களாகப் பிரித்துக் கொள்ளுதல் பொருத்தமாகத் தோன்றுகிறது. இவ் விரு பிரிவுகளிலும் நிர்வாகத் தலைவர் உழைக்கவேண்டியிருக்கும் என்பது உண்மையே. ஜனாதிபதிகள், கவர்னர்கள், மேயர்களனை வரும் அரசியல் தலைவர்களாகவும் ஆட்சி இயல் தலைவர்களாகவும் பணியாற்ற வேண்டியுள்ளது. ஆட்சி இயல் பணிகளை நகர மேலாளர்கள் எடுத்துக்கொள்ளும்பொழுது, இவர்கள் இப் பணியாற்ற வேண்டுவதில்லை. இருப்பினும், ஆட்சி இயல் பெருந்தலைவர்களையும் இவர்களின் முதன்மையான கீழ்நிலைப் பணியாளர்களையும் தவிர, ஆட்சி இயலில் ஈடுபட்டுள்ள மற்றவர்கள் செயல்படுத்தும் கொள்கை களை நிறுவுவதில்லை. கொள்கைகளைச் செயல்படுத்துவதே இவர் களின் முதன்மையான வேலையாகும்.

வழிகள், இறுதிப் பயன்கள்பற்றிய திட்டங்களை அரசாங்க விதிகளாக மாற்றிவிட்டால் அரசியலையும் ஆட்சி இயலையும் வேறு படுத்தும் அடிப்படையைப் பெறலாம்.[3] இதனுடைய தொடர்பு நிலைகளை மனத்திற் கொண்டால், இது பயனுடையதொரு தனிச் சிறப்பாகும். ஜனநாயகம் செயல்படக் குடிமக்கள் அறிவுடைமை யுடன் என்ன செய்யலாம் என்பதை உணர்ந்துகொள்ள இது உதவி யாய் இருக்கிறது. கொள்கையின் அரசியல் சோதனைகளிரண்டு. ஒன்று, அறிவொளியூட்டல்; மற்றொன்று, எடுத்து விளக்கல். இச் சோதனைகளை அரசாங்கம் ஏற்கக் குடிமகன் தன் வாக்குகளை நேர்மை யாகப் பயன்படுத்தலாம். மாறாக, ஆட்சி இயலில் ஒரே ஒரு முதன்மையான சோதனைதான் உள்ளது. இதையும் ஒரு குடிமகன் பயன்படுத்துவதென்பது கடினமாகவும் இயலாததாகவும் இருக்கிறது. இறுதிப் பயனை அடைய மேற்கொள்ளும் வழிகள் செலவையொட்டி இருக்குமா? இச் சோதனையை அரசாங்கம் ஏற்று நடக்கிறதா

[3] இவ் வேறுபாட்டை விளக்கும் இரண்டு கூற்றுகளை, Wilson, Woodrow; 'The Study of Administration', Political Science Quarterly, 1837, Vol. 2, pp. 197-222, Goodnow, Frank J., 'Politics and Administration', New York: Macmillan, 1900 என்னும் நூல்களில் பார்க்கவும்.

வென்பதை அறிய, ஆட்சி இயல் திறமையை அளவிடாது, ஆட்சி இயல் முறைக்குள் தகுந்த வழிகள் பயன்படுகின்றனவா என்பதைக் குடிமகன் தேர்ந்தெடுக்கப்பெற்ற தன் பிரதிநிதி வழியாகத் தெரிந்து கொள்ளவேண்டும்.

கொள்கையும் அரசியலும் (அரசியல் முறையில் கொள்கை நிர்ணயம் என்ற பொருளில்), தொடர்பிலும் கால வைப்பு முறையிலும் ஆட்சி இயலுக்கு முதன்மையாகும். அரசாங்கச் செயலின் நோக்கங்களையும் இறுதிப் பயன்களையும் கொள்கை வரையறுக்கிறது. மிக உயர்ந்த நிலையில், அரசியல் முறையில் தேர்ந்தெடுக்கப்பெற்ற பிரதிநிதிகள் வகுப்பதே பொதுக் கொள்கையாகும். இவர்கள் குறிக்கோள்களை ஏற்படுத்துகின்றனர். ஆட்சி இயல் செயல்முறையில் இக் குறிக்கோள்களையடைய இவர்கள் வழிகளை வகுக்கின்றனர். இதைச் செய்து முடித்துவிட்டால், ஆட்சிச் செயல்முறைக்குப் பொறுப்புடையவர்கள் எல்லா முயற்சிகளையும் பயன்படுத்தித் திட்டத்தை நிறைவேற்ற வேண்டும். மக்கள் பிரதிநிதிகளின் அறிவாழத்திற்குப் பதிலாகத் தங்களின் மூதறிவைப் பயன்படுத்துவது இவர்களின் தொழிலன்று. கொள்கை ஆய்வின் நிலையிலோ மறு ஆய்வு நிலையிலோதான் ஐயப்பாடுகளை இவர்கள் குறிப்பிடலாம். இவர்களது முடிவை மதித்து இந் நிலையில் கருத்துகளை அறிவார்கள். கொள்கையின் முதன்மையான செயல்களாக இவர்கள் தம்மைக் கருதிக் கொண்டால், தலையீடுகள் குறையும்; மேலும், அரசியல் காரணம் பற்றிய எதிர்ப்புகளும் குறையும். இவ் வகையில் இவர்களது பணியைச் செய்ய சுயேச்சை பெறுகின்றனர்.

2. அமெரிக்கப் பின்னணி

இங்கிலாந்திலிருந்து பெற்ற அரசாங்க முறை: ஐரோப்பாவில் 17ஆவது, 18ஆவது நூற்றாண்டுகளில் நவீன அரசாங்கத்தின் ஆட்சி நிறுவனங்களை வளர்ப்பதில் பிராண்டன்பர்க் - பிரஷியா (Brandenburg-Prussia) முன்னோடியாக இருந்தது. முழுமையான அதிகாரம் செலுத்திவந்த பொதுநல மனப்பான்மையுடைய அரசர்களிடமிருந்து ஆக்க உணர்ச்சிகள் தோன்றின. இந் நிலைகள் அமெரிக்க வரலாற்றிலில்லை. இப்பொழுது அமெரிக்க ஐக்கிய நாடுகளாக இருக்கும் இடத்தில் புது நிலத் தேட்டத்திலும் குடியேற்றத்திலும் ஐந்து ஐரோப்பிய நாடுகள் பங்கு பற்றின. இவைகளில் பிரிட்டன்மட்டுமே நமது ஆட்சி நிறுவனங்களில் தன் ஆழ்ந்த அடிச்சுவடுகளை விட்டுச் சென்றுள்ளது. பிரிட்டிஷ் முன்னிகழ்ச்சிகள் நகரங்களுக்கு முன் மாதிரியை வழங்கின. இவைகள் இன்றும் நியூ

இங்கிலாந்தின் அடிப்படைப் பிரிவுகளாகும். தெற்கிலுள்ள கவுன்ட்டிகளின் தல அரசாங்க அடிப்படையாகவும் இவை உள்ளன. நாட்டின் மற்றப் பகுதிகளில் உள்ள கலப்பு நகர முறைகளும், மாநகர், கவுன்ட்டி முறைகளும் இவைகளிலிருந்தே தோன்றின. இவைகளின் கலப்புகளும் மாற்றங்களும் புவியியல், பொருளாதாரக் கூறுகள் பற்றியனவேயாம். மேலும், ஒரு பகுதியிலிருந்து மறு பகுதிக்குக் குடி பெயர்ந்தோர் சில பழக்கங்களையும் எடுத்துச் சென்றதும் ஒரு காரணமாகும்.

பள்ளிகள், நீர், கழிவு நீர், சுகாதாரம், விளையாட்டு முதலிய வற்றின் நிர்வாகத்துக்கென்று தனிப்பட்ட (ad hoc அல்லது சிறப்பு நோக்க) அரசாங்க மாவட்டங்கள் அமெரிக்கத் தல ஆட்சியில் எங்கும் காணப்படுகின்றன; இவைகளும் ஓர் அளவில் இங்கிலாந்திலிருந்து தோன்றியவைகளாகும். வளர்ந்த முறையில் இவைகள் ஆங்கிலோ சாக்சானிய சட்ட இயலில் வளர்ந்துள்ளதைப்போல, வரையறைக்குட் பட்ட அல்லது தனி நோக்கத் தலப் பொதுக் கூட்டு நிறுவனம் (Corporation) பழைய காலத்திய தொடர்புடையவையாகும். 50,000 பள்ளி மாவட்டங்கள் இருப்பதற்குப் பிரிட்டனின் முன்னிகழ்வுகளை மட்டும் காரணமாகக் கூற முடியாது. இவைகள் கடந்த தலைமுறை யில் 127,000-ல் இருந்து 50,000க்குக் குறைந்தன. வசதியான அரசாங் கப் பிரிவுகள் மிக முக்கியமான தேவைகளாகும். இவைகளின் வழி யாகத் தொடக்கத்தில் வடக்கே இருந்த அமெரிக்கர்கள் தங்கள் குழந்தைகளுக்குக் கட்டாய இலவசக் கல்வி வசதியளிக்கும் நோக்கத் தைப் பெற முயன்றனர். இத்துடன், கல்விக்கு உதவ பொது மக்களின் ஒரு பகுதியை ஒதுக்கியபொழுது வடமேற்குப் பகுதிகளில் (1787) வாழும் மக்களுக்கு ஒரு திட்டத்தை வகுக்கவேண்டிய தேவை எழுந்தது. குடியேற்றத்திற்கென ஒதுக்கப்பட்ட பகுதிகளும் கல்வி வாய்ப்புகளில் நன்மை பெற அமைப்புகளை மேற்கொள்ளலாம். இன்றைய நிலைகளுக்கேற்றவாறு மாவட்ட முறையை எப்படி மாற்ற லாம், எளிதாக்கலாம் என்ற வினாக்களுக்குத் தற்காலப் பொதுத் துறை ஆட்சி இயலார் விடை காணவேண்டும்.

முதல் உலகப் போரின்போது அரசுகளின் ஆட்சி இயல் சீர மைப்பு இயக்கம் தொடங்கும் வரை, பிரிட்டிஷ் முறையின் செல்வாக் கினை, 'ஆங்கில முறையை மாற்று' (Reverse English) என்னும் தொடரில் தெளிவாக விளக்கிவிடலாம், அமெரிக்கர்களே 1776-ல் அதிகாரமேற்றபொழுது அதிகாரமிக்க தலைமை நிர்வாகி முறையை (chief executive) மாற்றினார்கள். அரசரின் காலனி ஆட்சி இயல் பற்றிய அமெரிக்கர்களின் அனுபவம் இவ்வாறு செய்யத் தூண்டியது. இவர்கள் புதிய மாநில அரசாங்கங்களை அமைத்தபொழுது சட்ட

சபைக்கு மிகையான அதிகார மளித்தனர். உறுதியுடன் பெற்ற ஜனாதிபதிப் பதவி நீங்கலாக, பொதுமக்களுக்கும் சட்டசபைக்கும் கட்டுப்பட்டிருக்கும் மையப்படுத்தப் பெற்றிருக்கும் ஆட்சி இயல் அதிகாரம்பற்றிய அச்சங்களையும் ஐயங்களையும் வெற்றிகாண ஏறத்தாழ ஒரு நூற்றாண்டாயிற்று. வலிமை பெற்ற நிர்வாகத் துறையின் கீழ் இணைந்த ஆட்சி இயல், மாநில அரசாங்கங்கள் அண்மையில் கண்ட முன்னேற்றங்களுக்குத் திறவுகோலாய் உள்ளது.

அரசியல் அமைப்பு முறையும் சுதந்திரமும் : அமெரிக்கத் தேசீய அரசாங்கத்தின் உருவத்தையும் குணத்தையும் பொறுத்தவரையில், இவ்வரசாங்கத்தின் அடிப்படையான அமைப்பு உடன்பாடுகளின் தொகுப்பேயாகும். பிரிட்டிஷ் அரசாங்கமுறையின் பல சிறப்பியல்புகளை அரசியல் அமைப்பில் இணைக்கவேண்டுமென அரசியல் அமைப்பாளர்கள் வலியுறுத்தினர். எனவே, 1787ஆம் ஆண்டின் கோடைகாலத்தில் வரலாற்றுச் சிறப்புடைய சில உடன்பாடுகள் இன்றியமையாதனவாக இருந்தன. உயர்குடியாட்சி, மக்களாட்சியின் குணநலச் சிறப்புகளைச் சேர்த்து ஓர் அமைப்பைப் படைக்க அமெரிக்கர்கள் நினைத்தனர். பொது இயல்புகள் படிப்படியாகப் பல ஆண்டுகளில் விரிவடையும் வகையில் இதைச் செய்தனர். இவர்கள், எவ்வளவு நல்ல வெற்றி பெற்றுள்ளனர் என்பதை முதிர்ச்சியடைந்த ஒவ்வொரு குடிமகனும் முடிவு செய்துகொள்ளலாம்.

உரிமை, சமத்துவம், நீதி போன்ற ஆங்கிலக் கருத்துகளையும் இறுதியில் நாம் பார்க்கவேண்டும். ஆட்சி இயல் பரப்புகள், முறைகளோடு தொடர்புடைய வெறும் நுட்பங்கள் மட்டும் நமது பிரிட்டிஷ் மரபுரிமையில் இருக்கவில்லை. உட்சிறப்புடைய கூறுகளாகிய தனியார் சுதந்திரம், சட்டமுறை வழி, சமமான நீதி போன்றவைகளுடன் சேர்ந்துவிட்ட 'சட்டத்தின் ஆட்சி' முதலான கருத்துகள் அமெரிக்க ஆங்கிலோ சாக்சானிய நாகரிகத்தின் விலையுயர்ந்த அரசியல் கருவூலமாகும். அமெரிக்கர்கள், மொழி மரபுரிமையில் செய்துள்ளதைப்போல் ஆட்சி இயலிலும் பல மாற்றங்களைப் புகுத்தியுள்ளனர். இருப்பினும் இவைகள் அடிப்படைகளை மாற்றிவிடவில்லை.

எல்லையின் செல்வாக்கு : நாகரிகம் ஒரு குறிப்பிட்ட காலத்தில் எதைக் கொடுக்க முயல்கிறதோ அதனால் எப்பொழுதும் பொதுத்துறை ஆட்சி இயல் பாதிக்கப்படுகிறது. அமெரிக்கச் சமுதாயம் மனித நடமாட்டம் இல்லாத காடுகளிலும், பெரும் புல்வெளிகளிலும், சதுப்பு நிலங்களிலும், பாலைவனங்களிலும் கைதிகளைப்போல் முந்நூறு ஆண்டுகள் போராடிப் போராடிக் கடந்து மேற்கு நோக்கிச் சென்றது; அந்தப் பின்னணியில் அமெரிக்க அரசாங்கம் பெற்ற

பலன்கள் ஒருவகையாகும். மிக உயர்ந்த தொழில்மயமான நகர்ப்புற நாகரிகம், பொருளாதார சமூகத் தடைகளைக் கடக்கும்பொழுது விளைவுகள் வேறுபட்ட தன்மையில் இருக்கும்.

செயின்ட் அகஸ்டின், ஜேம்ஸ் டவுன், பிளிமவுத் (Plymouth) போன்ற இடங்களில் குடியேறிய நாட்களிலிருந்த 1890-ல் நல்ல 'சுயச்சையான நாட்டின்' கடைசிப் பாகத்தைத் துணிந்து மேற்கொண்டு பெறும் வரையில் அமெரிக்க நாகரிகம் புற எல்லைகளை நோக்கி முன்னேறிக்கொண்டிருந்தது. வெளிப்பட்டுக்கொண்டிருந்த ஆட்சி இயலில் குடியேறிய மக்கள் தம் அடிச்சுவடுகளை விட்டுச் சென்றனர். முதலில் குடியேறியவர்களும் முன்னோடிகளும் சிதறிய மக்களால் எளிமையான வாழ்க்கை நடத்தினர். மேலும் இவர்களின் தன்னம்பிக்கை வெறி அரசாங்கத்தின் நடவடிக்கைகளைத் தொடக்கத்திலேயே கட்டுப்படுத்தியது. இதன்படி அரசாங்கம் அமைதியைப் பேணல், நிலவுரிமைகளைப் பதிவு செய்தல், நீதி வழங்குதல் போன்ற பணிகளை மட்டுமே செய்து வரும். இதன் விளைவாக வரையறைக்குட்பட்ட அரசாங்கக் கருத்தியல், அமெரிக்க அரசியல் சிந்தனையில் ஆழ்ந்து பதிந்துவிட்டது. தேசிய அளவில் ஆண்ரூ ஜாக்ஸன் (Andrew Jackson) வலியுறுத்திய கொள்கை ஊக்குவிக்கப்பெற்றது. இக்கொள்கைப்படி பொது ஊழியர்களின் கடமைகள் எளிதானவைகளாகவும் அல்லது எளிதாக்கப் பெற்றவைகளாகவும் இருந்தன. பொது விதியாக இக் கடமைகளை எக் குடிமகனும் மன நிறைவுடன் செய்து முடிக்கலாம். நேர்மையும் இயல்பான நுண்ணறிவும் இன்றியமையாத் தகுதிகளாயின.

இச் செல்வாக்குகள் இரு தலைமையான வழிகளில் தோன்றின. அரசாங்கம் தொழிலுக்கு வெளியே இருக்கவேண்டுமென்றும், இதன் வழிக்கு வரலாகாதென்றும் ஒரு பரவலான திட நம்பிக்கை உண்டாயிற்று. மிகக் குறைவாக ஆட்சி செய்யும் அரசாங்கத்தை ஜெஃபர்சன் நாடினர். இக்கருத்தை இருபதாம் நூற்றாண்டும் ஏற்றுக்கொண்டது. குடிமகனுக்கும் அவரது பொதுப் பணியாளருக்குமிடையேயான எளிய நேர்முக உறவே மற்றொரு செல்வாக்காகும். சிறிய அரசாங்கப் பிரிவுகளைப் பெரிய வளமுடையவற்றுடன் சேர்ப்பதைக் குடிமக்கள் வன்மையாக மறுத்தனர். 19ஆம் நூற்றாண்டின் இறுதிவரை நகர், மாநகர், பள்ளி மாவட்டம், கவுன்ட்டி அல்லது மாநிலம் போன்ற இடங்களிலிருந்து ஒவ்வோர் ஆட்சி இயல் பதவியும் தேர்ந்தெடுக்கும் அடிப்படையில் இருந்தது. மேலும், தேர்ந்தெடுக்கப் பெறும் பதவிகளின் காலம், மாற்றமில்லாமல் குறுகியதாகவும் இரண்டாண்டிற்கு மேற்படாமலும் இருந்தது. நியமனப் பதவிகளுக்கு அடிக்கடி பதவிச் சுழற்சி இருக்கவேண்டுமென்பது பழைய

காலத்திலிருந்து நிலவிவந்த எண்ணமாகும். புதிதாய்த் தேர்ந்தெடுக்கப்பெற்ற அலுவலர் ஒவ்வொருவரும் தமக்கு முன் பதவியிலிருந்தவரால் மரபு வழியில் அமர்த்தப்பட்டவர்களைப் பதவியிலிருந்து விலக்கிவிட்டுத் தமக்கு விருப்பமானவர்களைத் தேர்ந்தமர்த்தலாம்.

ஹாமில்டன் (Hamilt`n), ஜெஃபர்ஸன் (Jefferson) மரபுகள் : தற்கால அமெரிக்க ஆட்சி இயல்மீதிருந்த மற்றொரு செல்வாக்கு, வாஷிங்டனின் முதல் கேபினெட்டில் இருந்த பெரியோர்கள் எடுத்துக் கூறிய இருவேறு அரசாங்கக் கோட்பாடுகளிடையே முடிவில்லாப் போராட்டம் நிகழ்ந்தது.

ஹாமில்டன் (Hamilton) என்பவர் சிறந்த அறிவு படைத்தவர், பகுத்தறிவுள்ளவர், பழமையை விரும்புகின்றவர். தேசீயப் பொது நலத்தின் திட்டமான ஒரே அடிப்படை, வணிக வலிமைதான் என்று இவர் நம்பினர். இந்த முடிவைப் பெறக் கூட்டரசு அதிகாரத்தை உறுதியாய்ப் பயன்படுத்துவதை இவர் ஆதரித்தார். காப்பு வரி (tariff protection) வழியாக ஒரு தொழில் வர்க்கத்தையும், மற்ற உதவிகளால் தொழிற்சாலைகளையும் படைக்க இவர் திட்டமிட்டார். இத் திட்டம், மையப்படுத்தப்பட்ட அதிகாரம் கணிசமாகச் செயல்படுவதைக் கட்டுப்படுத்தியது. பொது அதிகாரத்தின் சர்ச்சைக்குரிய செயற்பாட்டைப் பலர் தள்ளிவிட்டபொழுது, பழைய அனுபவம் எதிர்ப்பை உண்டாக்கியது. ஏனெனில், இதனல் தனி மனிதனின் உரிமைக்கு இடர் விளையலாம் என்று நினைத்தனர். இருப்பினும், அரசாங்க அதிகாரத்தைப் பயன்படுத்துபவர்கள் தம் செய்கைகளுக்குப் பொறுப்புடையவரானல், இத்தகைய அதிகாரத்தில் ஹாமில்டனுக்கு அச்சமில்லை. அரசியலில் இக் கருத்தை அடிக்கடி தாக்கினலும், அமெரிக்க அரசாங்கத்தில் இக் கருத்து சிறப்புக் காரணக் கூறுகளில் ஒன்ருக இருக்கிறது. என்றுமில்லாதபடி இன்று இக் கருத்து வலிமை பெற்றிருக்கிறது.

அரசின் ஆதரவின்கீழ் வணிக வளர்ச்சியைப் பேணுவதையும் பொது நலத்தைப் பெருமளவு உயர்த்தும் இறுதிப் பயனை அடையத் தவிர்க்க முடியாத அதிகாரத்தைப் பயன்படுத்துவதையும் ஒரு கொள்கையாக ஜெஃபர்ஸன் (Jefferson) ஒப்புக்கொண்டார். ஆனல், இவர் ஹாமில்டனின் பொருளாதாரக் கருத்துகளை ஏற்கவில்லை. சரியான தலைமையின்கீழ் நாடு ஒரு விவசாய ஜனநாயகமாக வளர்ச்சி யடைவது திண்ணம் என்பது ஜெஃபர்சனின் கனவாகும். இதில் ஒவ்வொரு மனிதனும் தன் சொந்த நிலத்தைப் பண்படுத்திக் குடும்பத்திற்குப் பாதுகாப்பைக் காணலாமென்றும், அல்லது ஒரு தொழிலாளி என்ற முறையில் சுதந்திரமாய் வேலை

செய்யலாமென்றும் இவர் நினைத்தார். இதன் விளைவாக, வெளியுறவுகளை நடத்துவதற்குத் தேவையான தேசீய ஆட்சி இயல் இருந்தால் போதுமானதென ஜெஃபர்சன் கருதினர். எப்படி இருப்பினும் இந் நம்பிக்கையின்கீழ், ஓர் அடிப்படையான திட நம்பிக்கை இருந்தது. எம் மனிதனிடம் அதிகாரம் நிலைபெற்றிருக்கிறதோ அம் மனிதனின் தூய்மையை அதிகாரம் கெடுக்கத் தொடங்குகிறதென்றும், இக் குறைபாட்டை மிகக் குறைந்த அளவிற்குக் குறைத்துவிடுகிறதென்பதும் ஜெஃபர்சனின் கருத்தாகும். ஜெஃபர்சனின் இவ்வேளாண்மைக் கருத்து மறைந்துகொண்டிருக்கிறது என்பது உண்மைதான் என்ருலும், 'மையப்படுத்திய கட்டுப்பாடு' பற்றி உண்மையிலேயே கவலைகொள்பவர்களுக்கு இவரது கொள்கை பயன்படுவதாகும். ஒரு குறிப்பிட்ட வரையறைக்குட்பட்டதாயும், பன்முனை அதிகாரப் பரவல் முறையை ஏற்பதாயும் உள்ள இவரது ஆட்சி இயல் கோட்பாடு பலரை ஒன்றுதிரட்ட மிகப் பயனுடையதாகும்.

பொதுத்துறை ஆட்சி இயலும் தேசீயப் பொருளாதாரமும் : அமெரிக்க அரசியல் சுதந்திரப் பேரறிக்கை வெளியான ஆண்டில், ஆடம் ஸ்மித் (Adam Smith) என்பாரின் ' நாடுகளின் செல்வம் ' (Wealth of Nations) எனும் நூலும் வெளியாயிற்று. இதுவும், வளரும் தொழிலின் அல்லது நடுத்தர வகுப்பின் சார்பில் பொருளாதாரச் சுதந்திரத்தை அறிவித்ததெனப் பொருள் கொள்ளலாம். எனவே, மேலைநாடுகள் முழுவதும் இதன் அடிப்படைக் கருத்துகள் பெருவழக்குப் பெற்றிருந்தன. 19ஆம் நூற்ருண்டில் அரசாங்கத்திற்கும் தொழிலுக்குமிடையேயுள்ள உறவை விளக்கவந்த இந்நூல் பொதுமக்கள் சிந்தனையில் ஆதிக்கம் பெற்றிருந்ததெனக் கூறுவது மிகையாகாது. இச் சிறந்த நூலிலிருந்து எழுந்த உயர்தரப் பொருளாதாரத் தத்துவம், மெர்க்கன்டலிசத்தின் (Mercantilism) கோட்பாடுகளையும் செயற்பாடுகளையும் நேர்மையாக எதிர்த்தது. இதற்கே உரிய உடன்பாட்டுச் சிறப்புகளிருந்தன. இவைகளின் உட்கருத்துகள் ஆட்சி இயலுக்கு நனி சிறப்புச் செய்கின்றன.

அரசியலும் பொருளாதாரமும் தனிப்பட்ட பெரும் துறைகள் என்பது ஆடம் ஸ்மித்தின் கருத்தாகும். பெரும்பாலும், இவைகளுக்கிடையே மிகக் குறைவான தொடர்பிருப்பின் மிக நல்லதாகும். ஒவ்வொரு மனிதனும் ஒரு சிறந்த வேலையில் ஈடுபடச் சொந்த உடைமை அல்லது தனி நலனுணர்ச்சி பெற்றிருந்தான். அரசாங்கம் செய்தற்குரிய அறிவுடைய செயல் என்னவெனில், கட்டடம், பொதுப் பணிகளைப் பேணுதல் போன்ற தேவையானவைகளை மட்டும் எடுத்துக்கொண்டு, தொழிலை முற்றிலும் தனியாக விட்டுவிடுதலேயாகும். இக் கருத்து அமெரிக்கர்களை மிகவும் கவர்ந்தது. 18ஆம்,

19ஆம் நூற்றுண்டுகளில் இவர்களுக்குமுன் இதுகாறும் பண்படுத்தப்படாத ஒரு பெருநிலப்பகுதி இருந்தது. இவர்களுக்குச் சொந்தமான உடைமையுமிருந்தது (இயற்கையாக நிலம்). இல்லையெனில் தன்னிறைவிற்கு ஏற்ற அளவில் இதைத் தேடிக்கொள்ளலாம். இதன் பயனுக, அரசாங்கத் தலையிடாக் கொள்கையினுல் இன்று பொருளாதார வாழ்க்கை முறையில் ஏற்பட்டிருக்கும் தீமைகளெதுவும் அன்று நேர்ந்தது கிடையாது. உண்மையாக உள்ளார்ந்து பரவியிருந்த நிலவுடைமை தலையிடாக் கொள்கையை மெய்ப்பிக்கச் சிறிதளவு உதவிற்றெனலாம்.

எவ்வகையான கட்டுப்பாட்டிலிருந்தும் சுதந்திர நிலைக்கு மேலே அரசியல் சிந்தனையை வளர்க்கவும், பொதுநலத்தைக் காப்பதற்கான கட்டுப்பாட்டின்கீழ் மேன்மையான சுதந்திரத்தைப் பெறவும், வறுமை, சமூக அநீதி போன்ற எண்ணற்ற நிகழ்ச்சிகளால் மாசுபடும் நீண்ட கால இடைவெளியில் மெதுவானதொரு வளர்ச்சியைப் பெறுவது தேவையாயிற்று. இப் புதிய வளர்ச்சி நன்ருக நிகழும் வரையில் அமெரிக்கப் பொருளாதாரத்துடன் பொதுத்துறை ஆட்சி இயல் தங்கு தடையான தற்காலிக உறவுகொண்டிருந்தது. இன்று அரசாங்க நடவடிக்கைகள் பல வழிகளிலும் உற்பத்தியையும் நுகர்வையும் கட்டுப்பாடு செய்து வலிமையளிக்கிறது.

பொதுநலன் காப்பு : அமெரிக்கச் சுதந்திரத்திற்குப்பின் முதல் அரை நூற்ருண்டின்போது, கிழக்கேயுள்ள மாநில அரசாங்கங்கள் பொருளாதாரச் செயல்களில் 'திட்டமிட்ட அரசுகளாக' (Planning States) வழிகாட்டும் மனப்போக்கில் இருந்தன. ஆனுல், தொழிலாக்கம் முழு ஆற்றலைப் பெற்றபோது, சுயேச்சைத் தொழிற்றுணிவும் தனியார் போட்டியும் இயல்பான போக்கில் செல்ல அரசாங்கம் அனுமதி கொடுத்தது. இயற்கை வளங்களைப் பயன்படுத்துவதிலும், அல்லது சந்தைகளில் நேர்மையான போட்டி நிலவுவதிலும், 19ஆம் நூற்ருண்டின் இறுதி வரையிலும் பொதுநலன்பற்றிய கருத்துகள் வலியுறுத்தப்படவில்லை. பொருளாதாரம்பற்றிய அதிகாரவரம்பு மாநிலங்களைச் சேர்ந்ததே. இம் மாநிலங்களின் இயக்கமின்மை எண்ணற்ற தனி மனிதர்களுக்குத் துன்பத்தையும் அநீதியையும் உண்டாக்கிற்று. 1870ஆம் ஆண்டில் மத்திய மேற்கு மாநிலங்கள் கிராங்ஜர் (Granger) சட்டங்களை ஆக்கிய பின்னரே அரசாங்கம் பொருளாதாரத் துறையில் பரவலாகத் தலையிடத் தொடங்கிற்று.

தேசிய அரசாங்கத்தின் நிர்வாகத் துறையைப் பயன்படுத்தி நாட்டின் பொருளாதாரம் விரிவடைந்தபோது உண்டான தவருன பலன்களைத் தடுத்திருக்கலாம். எவ்வாருயினும், இந் நோக்கங்

களோடு பொது அதிகாரத்தைப் பயனுள்ள முறையில் பயன்படுத்தும் எம் முயற்சியும், புதிய தொழில் தலைவர்களின் கடுமையான எதிர்ப்பிற் குள்ளாகி இருக்கும். பொருள் வருவாயில் நாட்டமுள்ள நாடு பொதுத்துறை ஆட்சி இயலை விரும்பாததற்கு 19ஆம் நூற்றுண்டின் அரசாங்கக் கட்டுப்பாட்டின் வரலாறு சான்று கூறும். பொது நலத்தை வளர்க்கவும் காக்கவும் உறுதியளிக்கும் போட்டி, கண்ணிற்குத் தெரியாதவையாகச் செயல்படுவதிலுள்ள குற்றத்தைப் பெருங் கொள்ளையும் மிதமிஞ்சிய வீணழிவும் எடுத்துக் காட்டின. பொது நலத்தைக் காக்கவே அரசாங்க மிருக்கிறதெனும் கருத்தை இதன் பிறகுதான் பிரதிநிதித்துவ நிறுவனங்கள் வலியுறுத்தத் தொடங்கின. இதன் பிறகுதான், சட்டங்கள் செய்யவும் நிறுவனங்களைப் படைக்க வும் இவர்கள் தொடங்கினர். இவைகள் தற்காலப் பொதுத் துறை ஆட்சி இயலின் முதற்படிகளாக இருக்கின்றன.

3. அரசாங்கப் பணிகளின் பெருக்கம்

அமெரிக்கப் பொது வாழ்வு : முறையான அரசியல் யூகங்களில் அமெரிக்க இனத்தினரே பொதுவாக ஈடுபடுவதில்லை என்று கூறு வதில் ஓர் அளவு உண்மை இருக்கிறது. அரசின் செயற்பாட்டு எல்லையை நுட்பமாக வரையறை செய்யவேண்டுமென்றும், அரசாங் கம் 'தொழிலிலிருந்து விலகி இருக்கவேண்டும்' என்றும் குறிப்பு களின் துணையின்றிப் பலர் வாதாடினர். ஒரு நீண்ட காலத்திற்கு மக்களின் ஒப்புதலைப் பெற்று, அரசாங்கத்தின் சரியான, தவருன பணிகளை ஒரு பட்டியலாகத் தயாரிப்பதில் எவரும் வெற்றியடைய வில்லை. அரசாங்கச் செயற்பாட்டின் எல்லையை விரிவாக்குதல் ஏன் அறிவுடைமையாகாதென்பதை வில்லியம் கிரஹாம் சும்னர் (William Graham Sumner's) 'சமூக வகுப்புகள் ஒன்றுக்கொன்று என்ன கடன் பட்டிருக்கின்றன' என்ற நூலிலும் (1883), ஹெர்பர்ட் ஸ்பென்சர் (Herbert Spencer) 'மனிதனுக்கு எதிராக அரசு' (Man Versus the State) என்ற நூலிலும் பகுத்து வலியுறுத்த முயன்றுள் ளனர். இந் நூல்கள் பெரும் செல்வாக்குப் பெற்றிருந்த காலத்திலும் அரசாங்க அதிகாரங்கள் அதிகரித்துக் கொண்டிருந்தன. அரசாங்கப் பரப்பின் சுருக்கம் பற்றிய கோட்பாடுகளை ஆதரித்தாலும் அமெரிக் கர்கள் 'நடைமுறை ஆராய்வு' அடிப்படையில் செயல்படும்பொழுது ஒரே விதமான கொள்கையைப் பின்பற்றுவதில்லை. இவ்வாராய்வு களுக்கு எதிராகச் செல்லும்பொழுதும் அமெரிக்கர்கள் தக்க நடவடிக் கையை எடுப்பார்கள்.

'இது நம்மை எதிர்க்கும் கோட்பாடன்று ; ஒரு நிலையாகும்' என்ற கிளிவ்லாண்டின் (Cleveland) புகழுக்குரிய இவ் வாக்கியத்தில்

பொதிந்துள்ள கருத்தும் இதுவேதான். 'அரசாங்கம் செய்யவேண்டியதைச் செய்யவேண்டும்' என்பது பகுத்தாய்வின் முடிவாகும். இத்தகைய பற்றுதலால் சமூக அநீதிகளை அல்லது தாம் பெரிதும் விரும்புகின்ற குறிக்கோள்களை அடையத் தவறிவிடும்போது கண்ணை மூடிக்கொண்டு மக்கள் ஒரு கோட்பாட்டைப் பற்றிக்கொள்வார்கள் என்று எதிர்பார்க்கமுடியாது.

தலையிடாமையின் வரம்புகள் : நடப்புத் தேவைகளை அடைய அரசாங்கப் பொறுப்பின் நீட்சிகளுக்கு அமெரிக்க ஆட்சி இயல் வரலாற்றில் எடுத்துக்காட்டுகள் நிறைய இருக்கின்றன. வாஷிங்டனில் நிறுவியுள்ள விவசாயம், வாணிகம், தொழில் ஆகிய மூன்று 'வாடிக்கையாளர்களின்' துறைகளும் அரசாங்கக் கூட்டு நிறுவனப் படைப்பிலும் அடங்கியுள்ள தலையிடாக் கொள்கையின் உடன்பாடுகளை எடுத்துக்காட்டாகக் கருத்திற் கொள்க. இவ் வளர்ச்சிகள் ஒவ்வொன்றும் அரசியல் பொருளாதாரப் பிரிவுகளின் கோட்பாட்டுத் தலைப்பின் சில மாற்றங்களை எடுத்துக்காட்டுகின்றன. இருப்பினும் இவை ஒவ்வொன்றும் ஏற்கப்பட்டுள்ளன. விநோதமாக-திட்ட வட்டமான-நடவடிக்கையை அரசாங்கம் மேற்கொள்ள அல்லது வலியுறுத்த வேண்டுமென்பதில் பெரும் அக்கறையுடையவர்கள் கோட்பாட்டு முறையில் என்ன செய்கிறார்கள் என்பதில் இவர்கள் அடிக்கடி மயக்கமடைந்துள்ளனர். இதன் காரணம் எளிதானதே. ஒரு குறிப்பிட்ட குழு தன் சொந்தச் சிறப்பு நலனின் சார்பில், பொருளாதார எல்லைக்குள் தலையிடுமாறு அரசாங்கத்தை இணங்கச் செய்யுமாயின் இது இயற்கையாக நல்லதாய்த் தோன்றுகிறது. இதனால் தீங்காகப் பாதிக்கப்பட்டவர்களின் கண்களுக்கு இது 'தலையீடாக' இருக்கிறது. இவர்களுக்கு, எல்லாம் தவறாய் இருக்கிறது.

அரசாங்கத்தையும் தொழிலையும் பிரிக்கும் கோட்பாட்டிற்கு சமூகத்தின் ஒரு சில குழுக்கள், தொழில் தலைவர்களைக் காட்டிலும் அதிக ஆதரவு கொடுத்துள்ளன. இருப்பின் நீண்டகாலக் காப்பு வரியை இவைகள் ஆதரித்துள்ளன. கட்டுப்பாடற்ற இயற்கையான போட்டியையும் காணாத கைகளையும் நீக்கிவிடுவதற்கான செயற்கைத் தலையீட்டிற்கு இது தெளிவானதோர் எடுத்துக்காட்டாகும். தெளிவான முடிவுகளின் வழியில் தெளிவற்ற கருத்துக்கள் இருப்பதை இவைகள் ஏற்க மறுத்தன.

வாடிக்கையாளர் தொகுதித்துறை அமைப்பு: வேளாண்மை: வேளாண்மைத் துறையில் அரசாங்கத் தலையீடு வெளிப்படையாக இல்லாவிடினும் உரிமைப் பத்திர அலுவலக (patent office) வாயிலாக மறைமுகமாகத் தேசிய அளவில் தொடங்கியது. வெளிநாடு

களிலுள்ள அமெரிக்கத் தூதரகங்களிலிருந்து பெற்ற விதைகளேயும் நாற்றுகளேயும் இவ் வலுவலகம் வினியோகம் செய்தது. இவ் வழக்கமான சேவையைப் பல ஆண்டுகள் செய்த பின்னர் 1839-ல் உரிமைப்பத்திர அலுவலகம் முதல் தடவையாக வேளாண்மைக்கென $ 1000 மானியம் பெற்றது. விதைகளேத் திரட்டவும் வினியோகிக்கவும், உழவர்களுக்குப் பயன்படும் சில ஆய்வுகளே நடத்தவும், வேளாண்மைபற்றிய புள்ளி விவரங்களேச் சேர்க்கவும் இத் தொகை பயன்படவேண்டும். அடுத்துவந்த ஆண்டுகள் கூடுதலான பணிகளின்றிக் கூடுதலான மானியங்களேக் கொண்டுவந்தன. பிறகு 1862-ல் அமெரிக்க ஐக்கிய நாடுகளின் வேளாண்மைக் கழகம் அரசாங்கத்திடமிருந்து கூடுதலான 'பணியை' விரும்பியது. எனவே, காங்கிரசு ஒரு முடிவான நடவடிக்கையால் 'நிறுவன அமைப்புச் சட்ட'த்தை நிறைவேற்றி 'அமெரிக்க ஐக்கிய நாடுகளின் அரசாங்க இருப்பிடத்தில் ஒரு வேளாண்மைத் துறையை உண்டாக்கியது.'

அடக்கமான தொடக்கங்களிலிருந்து இத் துறையின் மிகப் பெரிய நடவடிக்கைகள் இன்று கண்காணுக் காட்சியாகும். ஆனுல், வளர்ச்சி நிலே முழுவதிலும் இரண்டு வலிமையான இழைகள் இணேக்கும் தொடராக இருந்தன. ஒன்று, வேளாண்மைக்கு அரசாங்க உதவிபெற அமைப்பிற்கு உட்பட்ட விவசாயிகளின் தொடர்ந்த விருப்பமாகும். உள்நாட்டுப் போருக்கிடையே அமெரிக்க வேளாண்மைக் கழகம் ஒரு புதிய துறையை அமைக்கக் காங்கிரசை இணங்கச் செய்தது. அமைப்புடைய வேளாண்மை அன்றிலிருந்து என்ன செய்ய முயன்றுள்ளது என்பதைச் சுட்டிக்காட்டுகிறது. இதனுடைய பிரச்சினேகளேத் தீர்க்க அரசாங்கத்தின் நட்புதவியைப் பெற்றது ஆதாயமாகும். பொது நலத்திற்குப் பயன்படலாம் என்று பொது மக்கள் நினேக்கும்போது இதனுடன் 'சேர்ந்து செல்லும்' விருப்பம் இரண்டாவது இழையாகும்.

அடுத்து, வாணிகமும் தொழிலும்: வணிக, தொழிலாளர் துறைகள் 1903 ஆம் ஆண்டில் அமைந்தன. தேசீய ஆட்சி இயல் அமைப்பின்கீழ் நிறுவப்பெற்ற வாடிக்கையாளர் தொகுதி நிறுவனங்களில் இரண்டாவது பெரிய துறையாகும். இதனுடைய கருவாகிய செயலகங்கள் நில உடைமைப் பதிவின் தேவையாலும் (நில உரிமைப் பத்திரக் கண்காணிப்பாளர், 1802), படகுகள் கடற்செலவிற்குகந்தவைதாமா என்பதைப் பார்வையிட்டு உறுதி கூறவேண்டிய தேவையாலும் (நீராவிப் படகுப் பரிசோதனே சேவை, 1838) கொள்முதலாகும் பொருள்கள் முழுமையாகவும் சரியாகவும் கிடைக்கின்றனவா என்பதைச் சோதனே செய்ய ஒரு சோதனேக் கூடத்தை அரசாங்கம் பேணவும் (தரங்கள் பற்றி தேசீயச் செயலகங்கள்

1901) வேண்டிய நடைமுறைக் காரணங்களிலிருந்து இவைகள் எழுந்தன. இந் நூற்றுண்டின் தொடக்கத்தில் வணிக, தொழிலாளர் துறைகள் ஒன்ருய் இருந்தால் ஆட்சி இயல் தேவைகள் நல்ல முறையில் செயல்படுமென ஜனுதிபதியும் காங்கிரசும் கருதியதால் இவை ஒன்றுபட்டு இணைந்தன. மேலும், ஒருவாறு தொடர்புடைய வேலையையே பன்னிரண்டு செயலகங்கள் செய்துவந்தன. எனவே தான், இவைகளை ஒரே நிறுவனமாக இணைத்தனர்.

வணிக, தொழிலாளர் துறையின் ஒரு பிரிவு, வெளிநாட்டு உள்நாட்டு வணிகச் செயலகமாக அமைந்து அமெரிக்கத் தொழில் சமூகத்திற்கு நேர்முகமாக உதவி வந்தது. ‘ அமெரிக்க ஐக்கிய நாடுகளின் உள்நாட்டு வெளிநாட்டு வாணிகத்தை வளர்க்கவும் முன்னேற்றவும் ’ வேண்டுமென்ற குறிப்பிட்ட நோக்கத்துடன் காங்கிரசின் சட்டத்தால் இது அமைக்கப்பட்டது. இப் புதிய செயலகத்தை உருவாக்கும் சட்டம் நிறைவேறத் தொழிற் சமூகம் அயராது உழைத்தது. இச் செயலகம் அமைந்ததிலிருந்து அரசாங்கத்தின் பரிவான உதவியை நேர்மையாகப் பெறுவதே இதன் அடிப்படையான தனிச் சிறப்பெனக் கருதியது.

வணிகத் துறையைப்போன்றே (1913-ல் இதிலிருந்து பிரித்து அமைக்கப்பட்ட) தொழிலாளர் துறையும் முன் ஆண்டில் அமைக்கப் பெற்ற இரு செயலகங்களைக் கொண்டிருந்தது. இவ் விரண்டிலும் பழைமையானது தொழிலாளரின் செயலகம். தொழிலாளர்களின் நிலைமைபற்றிய தகவல்களைத் திரட்டிப் பகுத்தாய்வு செய்யும் நோக்கத்துடன் இதை 1884 ஆம் ஆண்டில் காங்கிரஸ் நிறுவியது. இச் செயலகம் உள் துறையில் இடம் பெற்றது. சில ஆண்டுகளுக்குப் பின் தொழிலாளர் துறையெனும் பெயரைப் பெற்று, காபினெட் தரம் பெரு சுயேச்சையான துறையாய் இருந்தது. மறுபடியும் 1903ஆம் ஆண்டில் செயலகமாக உருவாக்கப்பட்டு எண்ணற்ற பிற நிறுவனங்களுடன் சேர்ந்து வணிகத் தொழிலாளர் துறையாக அமைந்தது. புதிதாக அமைந்த தொழிலாளர் துறையின் மற்ருேர் அசல் பிரிவு குழந்தைகள்பற்றிய செயலகமாகும். இது ஓர் ஆண்டிற்குக் குறைவாக நிலைத்திருந்தது. இதன் பெயர் குறிப்பிடுவது போல், குழந்தைகள்பற்றிய செயலகம், தேசீய அளவில் குழந்தை வளர்ப்பு, நலம்பற்றிய பிரச்சினைகளையொட்டிய தகவல்களைத் திரட்டி அறிக்கை தயாரிக்கும் நோக்கத்துடன் அமைந்தது. ஜனுதிபதியும் காங்கிரசும் அரசியல், ஆட்சி இயல் காரணம்பற்றியே இவ் விரு செயலகங்களையும் காபினெட் தரமுடைய ஒரு துறையாக இணைக்க விரும்பினர். பொதுமக்கள், தொழிலாளர்களின் பிரச்சினைகளை அறிந்துகொள்வதில் பெருமளவு வெற்றி கண்ட ஒழுங்கமைந்த தொழிலாளர்களுக்கு

ஏற்பு (recognition) வழங்குதல் நல்லரசியலாகவும் நல்லாட்சியாகவும் தோன்றிற்று. இதே போன்ற ஏற்பினை முன்னரே தொழிலும் வேளாண்மையும் பெற்றிருந்தன.

அரசாங்கக் கூட்டு நிறுவனங்களின் எழுச்சி: இம் மூன்று பெரிய வாடிக்கையாளர் தொகுதிகளைப் படைத்ததிலிருந்து அமெரிக்கப் பொது வாழ்வு முறை தெளிவாகத் தோன்றுகிறது. அரசாங்கத்தின் பெரிய தொழில் திட்டங்களும் இச் சூழ்நிலையில்தான் தொடங்கின. அரசாங்கம் 'தொழிலில் நுழைவது' பொதுக்கருத்திற்கு எதிரான தாய் இருந்தது. பொதுவில் தொடங்கி நடத்தப்படவிருந்த தொழில் திட்டங்கள் செயல்படுவதற்கு முன்பே ஓரிரண்டு வேலை நிறுத்தங்கள் ஏற்பட்டன. இருப்பினும், அமெரிக்க ஆட்சித் துறையில் அரசாங்கக் கூட்டு நிறுவனங்கள் (government corportions) இயல்பாக இருக்கின்றன. நாடு முழுவதிலும் நகர்ப்புற சமூகங்கள் நகர வசதித் தொழில்களைப் (Municipal utilities) பொதுக்கூட்டு நிறுவன அடிப் படையில் அமைத்துக்கொண்டன. தலங்களில் வசிக்கும் மக்கள் தனியார் துறை வழியாக நேர்மையான செலவில் குடிநீர், மின்சாரம், எரிவாயு அல்லது போக்குவரத்து வசதிகளைத் திருப்தியாகப் பெற வில்லையென்றால், அடுத்தபடி நல்லதெனத் தோன்றும் வழியாக அந்த வசதிகளைத் தல அரசாங்க அமைப்புகளின் மூலம் பெற்றுக்கொள்ள லாம்.

மாநிலங்கள் தம் சொந்தத் தொழில் நடவடிக்கைகளை மேற் கொள்ளவேண்டிய தேவை குறைவானதேயாகும். இருப்பினும், தேசீய அரசாங்கம் பல காரணங்களுக்காகக் கூட்டு நிறுவனங்களைக் கணிசமாகப் பயன்படுத்தியுள்ளது. எடுத்துக்காட்டாக, முதல் உலகப்போரின்பொழுது நெருக்கடி காலக் கப்பல்கட்டும் திட்டத்தைத் துரிதப்படுத்தும் நோக்கமுடன் ஓர் அரசாங்கக் கூட்டு நிறுவனம் அமைக்கப்பெற்றது. மந்த நிலையிலிருந்து பொருளாதாரத்தைப் பேணவும் சிறப்பாகத் தொழில் நிறுவனங்களுக்குக் கடன் கொடுக்கவும் செயற்படுத்தவும் பல கூட்டு நிறுவனங்களை அமைத்தனர். 1933ஆம் ஆண்டு நிறுவிய தென்னசி தாழ்வெளி நிறுவனத்திற்குக் (Tennessee Valley Authority) கூட்டு நிறுவன நிலையை வழங்கினர். இதன் ஒப்பற்ற மண்டல வளர்ச்சித் திட்டத்தில் பேரளவு ஆட்சி நெகிழ்ச்சி பெற்று இயங்கவேண்டுமென்பதற்காகவே இதற்கு இந் நிலையைக் கொடுத்தனர். இரண்டாவது உலகப் போரில் அமெரிக்க ஐக்கிய நாடுகளின் வணிகக் கம்பெனியைக் கூட்டரசு அரசாங்கம் அமைத்தது. இதன் வழியாகக் குறிப்பிட்ட சில வகைப் பொருளாதாரப் போராட்டத்தைக் குறைந்த விளம்பரத்தில் வசதியாகவும் விரை வாகவும் நடத்த முடிந்தது.

ஆட்சிச் செயல்களின் வளர்ச்சி: ஹோல்மஸ் (Justice Holmes) என்பாரின் 'காலத்தால் உணரலாகும் தேவைகள்' என்ற கருத்திற்கிணங்க மற்ற நவீன நாடுகளைப் போல் கடந்த நூற்றுண்டில் அமெரிக்காவும் ஒரு மாற்றத்தை அனுபவித்தது. நீராவி இயந்திரம், இடம் விட்டுப் பெயர்கின்ற வாகனங்கள், தன்னியக்க வாகனங்கள், தொலைபேசி, வானெலி, விமானங்கள் போன்ற இன்னும் பிற அறிவியல், பொறி இயல் படைப்புகளால் ஒரு புதிய நாகரிகம் எழுந்தது.

இந்த உருவமாற்றத்தின் தன்மையை நகராட்சியின் மிகப் பெரிய விரிவாக்கத்தில் மிகத் தெளிவாய்க் காணலாம். 1800ஆம் ஆண்டிலிருந்து 1930ஆம் ஆண்டு வரையிலான காலத்தில் சின்சினட்டி, (Cincinnati), டெட்ராயிட் (Detroit) போன்ற நகரங்களின் நகராட்சிப் பணியாள்தொகுதிகள் (Municipal services) விரல்விட்டு எண்ணி விடக் கூடிய நிலையிலிருந்து முந்நூறிலிருந்து நானூற்றுக் கிடைப்பட்ட பணியாள் தொகுதியாய் அதிகரித்து, ஒருமா நகர் மண்டலமாய் (metropolitan regions) வளர்ச்சி அடைந்துள்ளன. இந்த எண்ணிக்கை வளரத் தொடங்கியுள்ளது. இவ் விரு நகரங்களின் ஆட்சி இயல் வளர்ச்சி, சுகாதாரம், தொழில், கல்வி, பொழுதுபோக்கு, சமூக நலம் போன்றவைகளின் நடவடிக்கைகள், இக் காலத்தில் நகர அரசாங்கங்களின் சக்திகளை உட்கொள்வதைத் தெளிவுபடுத்துகிறது.[1] மாநில, கவுண்ட்டி அரசாங்கங்களின் பல்வேறு ஆட்சி நடவடிக்கைகள் மேல் வளர்ச்சிப் போக்கில் இருப்பதை ஒப்பாய்வுகள் காட்டுகின்றன.[2] இருப்பினும், இவைகளின் வளர்ச்சி வீதம் நகரங்களைக் காட்டிலும் குறைவானதே. ஏனெனில், தேசீயப் பொருளாதார அமைப்பும் நகரங்களில் வசிப்பது போன்ற தற்கால வாழ்க்கைப் போக்குகளும் மாநிலங்களையும் கவுண்ட்டிகளையும் சிறிதளவே பாதித்துள்ளன.

தேசீய அரசாங்கத்தைப் பொறுத்த வரையில் போக்குக்கோடு (trend line) செங்குத்தாய் உயர்கிறது. தெரிவு செய்யப்பெற்ற காலங்களுக்கே பலவற்றையும் உட்கொண்டுள்ள புள்ளி விவரங்கள் கிடைக்கின்றன. ஆனால், அமெரிக்க மக்கள் தங்கள் மத்திய அரசாங்கத்தைப் பயன்படுத்துவதில் நிதானமான வளர்ச்சி கண்டுள்ளனர்

[1] Cf. Upson, Lent D., 'The Growth of a City Government, Detroit: Bureau of Municipal Research, 1931; Cincinnati Municipal Reference Bureau, Cincinnati (1802-1936): The March of City Government, Cincinnati, 1937.

[2] மாநில அரசாங்க ஆட்சி வளர்ச்சியை வரைய, Hurt, Elsey, 'California State Government: An Outline of its Administrative Organization from 1850 to 1936, 2 vols., Sacramento: California State Printing Office, 1937-'39 என்ற நூலைப் பார்க்கவும்.

1850-ல் இருந்து 1950ஆம் ஆண்டு வரையான ஒரு நூற்றாண்டிற்கு ஒவ்வொரு பத்தாண்டிலும் மக்கள் தொகை, செலவினங்கள், பணியாள் தொகுதி போன்றவைகளின் வளர்ச்சி

ஆண்டு	அமெரிக்க ஐக்கிய நாடுகளின் மக்கள் தொகை (மிலியனில்)	கடனைத் திருப்பிக் கொடுத்தது போக, தேசீய அரசாங்கத்தின் ஆண்டுச் செலவுகள்	கூட்டரசு நிர்வாகப் பணிகளில் உள்ள சிவில் ஊழியர்கள்
1850	23·2	$ 9,543,492	33,300
1860	31·4	63,130,598	49,200
1870	38·6	309,653,561	53,900
1880	50·2	267,642,958	107,000
1890	63·0	318,040,711	166,000
1900	76·0	520,860,847	256,000
1910	92·0	693,617,065	391,350
1920	105·7	6,403,343,841	562,252
1930	122·8	3,440,268,884	588,206
1940	131·7	8,998,189,706	1,370,110
1950	160·7	40,166,835,915	2,109,642

என்பதற்குச் செப்பமற்ற விவரங்கள் சான்று கூறுகின்றன.[1] 'ஆண்டு பட்ஜெட் செலவினங்களும் சிவில் பணியாளர் தொகுதி எண்ணிக்கையும் மக்கள் தொகை வளர்ச்சி வீதத்தைக் காட்டிலும் அதிகமான வீதத்தில் உயர்ந்தன. கீழே காணும் அட்டவணை, சமீபகாலத்தில் தேசீய அரசாங்கம் பெற்றுள்ள புதிய பொறுப்புகளில் தன்மையைக் குறிப்பிடவில்லையெனினும் அரசாங்க நடவடிக்கைகளின் பருமம் (volume) எந்த அளவிற்கு வளர்ந்துள்ளது என்பதைக் குறிப்பிட உதவுகிறது.

கூட்டாட்சி அரசாங்கத்தின் புதிய நடவடிக்கைகளின் குண நலச் சிறப்புகள் அமெரிக்க சமூகத்தில் பொறி நுட்பவியலின் தாக்குதலை எதிர்த்துச் சமாளிப்பதேயாகும்.

4. வளரும் தகுதிக்காக வளரும் பொறுப்புகள்

தகுதிவாய்ந்த பணியாள் தொகுதிக்காக என்றும் நடக்கும் போராட்டத்தையும், ஆட்சி இயல் அமைப்பு, நடைமுறையில் பெற்ற பெரும் ஆதாயங்களையும் தேசீய நெருக்கடிகளால் ஏற்பட்ட விளைவுகளையும் குறிப்பிடாவிடின் பொதுத்துறை ஆட்சி இயலின் சுருக்கமான எந்த மதிப்பீடும் முற்றுப்பெறாது.

தொழிலுக்குரியதற்கும் தொழில் சாராததற்கும் இடையே: ஆட்சி இயல் இறுதிப் பயனைக் காட்டிலும் வழியைப்பற்றியதே யாகும். ஆட்சி இயல் அரசாங்கத்தின் ஒரு தோற்றம். இதன் சாதனைகளைப் புறப்பொருளின் தன்மை கொண்டே அளக்க முடியும். மேலும், இதன் ஒரு தோற்றத்தில், தனி மனிதனுக்கு ஒதுக்கப்படும் பதவிக்கான குறிப்பிட்ட தகுதிகளையும் திறமைகளையும் சரி நுட்பமாக விவரிக்க இயலும். ஆகவே, கருதத்தக்க ஒரு முறை முன்னரே ஏற்பட்டிருக்கலாம். இதில், கடமைகளைச் சரியாக நிறைவேற்றத் தேவையான திறமை அல்லது பயிற்சி, சான்று விளக்கம் பெற்ற சூழலில் பொதுப்பணிகளில் இருக்கலாம்.

[1] Woody, Carroll H. 'The Growth of the Federal Government', 1915-1932, New York McGraw-Hill, 1934. ஜனாதிபதி ஹூவரின், சமூகப் போக்குகள்பற்றி ஆராய்ச்சிக் குழுவின் அறிக்கைக்கு ஆதரவான தனிப்பெருங் கட்டுரைகளின் ஓர் ஆய்வாக இது வெளியாயிற்று. 1932ஆம் ஆண்டிற்குப்பின் வளர்ச்சியை அரசாங்கத்தின் நிர்வாகத்துறை அமைப்புப்பற்றிய ஹூவரின் இரண்டு கமிஷன் அறிக்கைகளைப் பார்க்கவும். கமிஷன் அறிக்கைகள் முறையே வாஷிங்டனில் 1949, 1955ஆம் ஆண்டுகளில் வெளியாயின. குறிப்பு ஒன்றைப் பார்க்கவும். முழுமையான பகுப்பாய்விற்கு, Fabricant, Solomon, 'The Trend of Government Activity in the United States since 1900, New York: National Bureau of Economic Research, Publication No. 56, 1952. என்ற நூலைப் பார்க்கவும்.

உண்மை நிலவரம் இத்தகைய கருத்தை ஒப்பவில்லை. ஜனநாயக மனப்பான்மையிலோ அல்லது வேறு காரணங்களுக்காகவோ அமெரிக்கர்களில் பெரும்பான்மையோர் நீண்டகாலமாகவே தொழில் சாராத ஓர் அரசாங்கத்தைக் குறிப்பாக விரும்பினர். பல பதவிகளைத் தேர்தல் அடிப்படையில் வைத்துக்கொள்ளும் முறை மாநில அரசாங்கங்களிலும் தல அரசாங்கங்களிலும் பரவலாய் வழக்கத்தில் இருந்து வருகிறது. வாக்காளர்கள் அரசியல் பிரதிநிதிகளை மட்டுமன்றிப் பெருமளவு ஆட்சி அலுவலர்களையும் தேர்ந்தெடுக்கும் கட்டாயத்திற்குள்ளாகின்றனர். அல்லது இவர்களைத் தேர்ந்தெடுக்க அனுமதியைப் பெறுகின்றனர். எங்குக் குறுகிய பதவிக்காலம் முடிகிறதோ, அங்குக் கொடுங்கோன்மை தொடங்குகிறதென்றும் அடிப்படையில் ஆண்டுத் தேர்தல்கள் நடத்துவது இரண்டாவது கோட்பாடாகும். பதவிச் சுழற்சி மூன்றாவது முறையாகும்.

பதவியில் சுழற்சி: அமெரிக்க ஐக்கிய நாடுகளின் முதலிரண்டு ஜனாதிபதிகளான வாஷிங்டனும் ஆடம்சும் (Adams) நல்ல குடியரசு வாதிகளென்பதில் பெருமை கொண்டனர். ஆனால், ஜெபர்சனின் கருத்துப்படி இருவரும் ஜனநாயக வாதிகள் அல்லர். 'செல்வர், உயர்குடியாளர், திறமையாளர் போன்ற மேன்மக்களிடம் அரசியலையும் ஆட்சி இயலையும் விட்டுவிடுதல் அறிவுடைமையென இவர்கள் நம்பினார்கள். அரசாங்கப் பணியில் வாழ்வு முறைத் தொழிலைத் தேடுமாறு நல்ல குடும்பத்தவர் தம்மிடையுள்ள திறமையானவர்களை ஊக்குவர் என இவர்கள் நினைத்தனர். சமுதாய நிலையில் ஜெபர்சனின் ஆழ்ந்த அவ நம்பிக்கையை ஏற்றுக்கொண்டாலும் இவரது விருப்புகள் 'திறமையையும், தூய்மையையும் நோக்கிச் சென்றன. இருப்பினும், இவரது 1800ஆம் ஆண்டுத் தேர்தலுக்குப் பிறகு இரண்டு நடைமுறைக் காரணங்களைக் கண்டுபிடித்தார். இக் காரணங்கள், பல கூட்டரசுப் பதவியாளர்களை நீக்கிவிட்டு, இவ் விடங்களில் குடியரசு வாதிகளை அமர்த்த இவரைக் கட்டாயப்படுத்தின. பதவியில் ஒட்டிக்கொண்டிருந்த கூட்டாட்சியாளர்கள் குடியரசுக் கொள்கைகளைச் செயல்படுத்துவதில் ஊக்கம் காட்டாதது முதல் காரணமாகும். மற்றொன்று, புதிய ஜனாதிபதியின் கட்சியினர் பதவிகளுக்காக இவரை நெருக்கியதாகும்.

சுழற்சி முறையில் பதவியிலிருக்கும் முறைக்கு ஆதரவான ஆர்ப்பாட்டத்தினால், காங்கிரஸ் 1820 ஆம் ஆண்டில் புகழுக்குரிய நான்கு ஆண்டுச் சட்டத்தை நிறைவேற்றியது. கூட்டரசு மாவட்ட அட்டர்னிகள், சுங்கவரி வசூலிப்போர், நாவாய் அலுவலர்கள், பண ஏஜண்டுகள், நில அலுவலகப் பதிவாளர்கள், படைகளுக்குச் சம்பளம் பட்டுவாடாச் செய்வோர் இன்னும் பல்வேறு அலுவல் வர்க்கத்

தினரும் ஜனாதிபதியின் விருப்பில் இதற்கு முன் இருந்தது போலில்லாமல் நான்காண்டுச் சேவை செய்ய இச் சட்டம் வழி வகுத்திருந்தது. இச் சட்டம் இல்லாவிட்டாலும் ஆந்துரு ஜாக்சனின் (Andrew Jackson) ஆட்சிக் காலத் (1829 - 1837) தொடக்கத்தில் நிர்வாகத் துறையில் இவர் கண்ட விக்குகளில் (whigs) கணிசமான எண்ணிக்கையினரைப் பதவியிலிருந்து விலக்க முயன்றிருக்கலாம். இருப்பினும், பொதுப் பணியாள் தொகுதியில் மாற்றங்களைச் செய்ய இச் சட்டம் இவருக்கு உதவிற்று என்பதில் ஐயமில்லை. தேவையான இம் மாற்றங்களைச் செய்து அரசாங்கத்தை மக்களின் கட்டுப்பாட்டிற்குக் கொண்டுவர நினைத்தார். அதாவது, இவருக்கு வாக்களித்துப் பதவியில் அமர்த்தியவர்களுக்கு அரசாங்கத்தைக் கட்டுப்படுத்த விரும்பினார். இந்த நான்காண்டுச் சட்டம் பிற்காலத்தில் மாறியது. ஆனால் அமெரிக்க ஐக்கிய நாடுகளில் கட்சி அடிப்படையில் பங்கீடு செய்யும் முறை (spoils system) ஏற்பட இச் சட்டம் உதவியது. 1830ஆம் ஆண்டிலிருந்து 1880ஆம் ஆண்டுவரையான அரை நூற்றாண்டில், அமெரிக்க தேசீய, மாநில, தல ஆட்சி இயல் பதவிகளில் மிகப் பெரும்பான்மையானவற்றிற்குக் கட்சி ஆதரவு அடிப்படையில் ஆட்கள் அமர்த்தப்பெற்றார்கள்.

ஆதரவும் சிக்கனமும்: 19ஆம் நூற்றாண்டின் முதல் மூன்றிரண்டு பகுதியில் அரசாங்கத்தின் கடமைகள் எளிதாகவே தொடர்ந்திருந்து வந்தன. உள்நாட்டுப் போருக்குப்பின், தொழில் மயத்தின் இயற் பொருள் வாதம் (materialism of industrialization) பொருளாதார நிலையின்மை, காப்பின்மை, வளரும் நகர்ப்புற மனப்பான்மை வளர்ச்சியால் மனிதத் தொடர்பு குறைதல், நகராட்சிப் பொதுப் பணித் துறைகளில் கண்ட பெருமளவு வாய்ப்புகள், புது நுட்பக் கடமைகளைச் செய்யும் ஆட்சி இயல் பணி, தொழில் சார்ந்த பயிற்சியுள்ள பணியாளர் தொகுதியின் தேவை ஏற்றம் போன்ற நிலைகளெல்லாம் சீர்திருத்தம் செய்யத் தூண்டின.

அரசாங்கத்தின் எல்லா நிலைகளிலுமுள்ள திறமையின்மையும் இலஞ்சமும் வெளியானமையால் மாநகர்களிலும் மாநிலங்களிலும் விழிப்புணர்ச்சி ஏற்பட்டது. இந் நிலையில் நாடும் ஜனநாயகத்தை மறு ஆய்வு செய்யத் தலைப்பட்டது. படிப்படியாக, அலுவலகத் திறமையின் உயர்ந்த தரத்தை ஏற்படுத்தவும், செயல்படுத்தவும், பொதுப் பணம் அல்லது உடைமை பாதிக்கப்படும்பொழுது கடினமான விதிமுறைகளைப் புகுத்தவும் ஒரு கோரிக்கை யெழுந்தது.[1]

[1] Cf. Steffens, Lincoln, The Struggle for Self-Government, 'New York: Doubleday, 1906. அமெரிக்க ஐக்கிய நாடுகளின் ஆறு அரசுகளிலுள்ள அரசியல் ஊழல்களை அடிப்படையாக ஆராய இது ஒரு முயற்சியாகும். Foulke, William D., 'Figh ing the Spoilsmen, 'New York, Putnam, 1919.

தேசிய ஆட்சியில் சீர்திருத்த முன்னேற்றத்தைக் குறிப்பிடுவது பெண்டில்ட்டன் சட்டமாகும் (Pendleton act). இச் சட்டம், கூட்டரசுப் பணியாளர் தொகுதிக்கு ஆள் எடுப்பதில் திறமை விதியைத் (rule of merit) தொடக்கி வைத்தது (1833). நிர்வாகக் கட்டளைகளால் சிறப்பாகக் கிளீவ்லாண்டும் (Cleveland) வில்சனும் (Wilson) புதிய சிவில் பணியை விரிவாக்கினர். சிவில் பதவிகளில் பகுத்தறிவுள்ள ஒழுங்கைக் கொண்டுவர வகைப்படுத்தும் சட்டம் (classification act, 1923) வழி செய்தது. தம் அதிகார வரம்பிற்குட்பட்டு மாநிலங்களும் மாநகர்களும் பணியாள் தொகுதி ஆட்சியில் இணையான முன்னேற்றங்களைச் செய்தன.

அமைப்பிலும் நடைமுறையிலும் முன்னேற்றங்கள்: தொழிலார்ந்த திறமையையும் அரசியல் கட்சிச் சார்பில்லா சிவில் பணியையும் அமைக்கும் முயற்சிகள், ஆட்சி இயல் அமைப்பிலும் நடைமுறையிலும் கண்ட சிறப்பான முன்னேற்றங்களுடன் இணைந்து சென்றன. பல சமயங்களில் நல்ல ஆட்சியில் அக்கறை கொண்டு காங்கிரஸ் நடவடிக்கை எடுத்தது. திறமைபற்றிய செயலகம் (Bureau of Efficiency) ஒன்றை அமைத்து ஜனாதிபதி டாஃப்ட் (Taft) என்பாரின் தலைமையின்கீழ்ச் செயலாற்றிய சிக்கனத் திறமைக் கமிஷனுக்கு (Economy and Effciency Commission) காங்கிரஸ் ஆதரவளித்தது (1913 - 1933) துறை சார்ந்த முறையின் மீதான நிர்வாகக் கட்டுப்பாட்டைப் பெருமளவு உயர்த்தியுள்ளது. இத்துடன் ஆண்டு வரவு செலவு அறிக்கை தயாரித்தல், கணக்கு வைத்தல், சட்டத்தால் (Budget and Accounting Act, 1921) நிதிப் பொறுப்புடைமையைக் காங்கிரசு வலியுறுத்தியது. சீரமைப்புச் சட்டத்தால் (Reorganisation Act of 1939) ஜனாதிபதி ரூஸ்வெல்ட் நிர்வாகப் பிரிவின் அமைப்பை எளிதாக்கக் காங்கிரசு உதவியது. ஜனாதிபதியின் ஆட்சி இயல் மேலாண்மைக் கமிட்டியின் (President's Committee on Administrative Management) தேர்ந்த முடிவுகளையொட்டி, திட்டமிடல், மேலாண்மை, கட்டுப்பாடுகளுக்காகத் தம் அலுவலகத்தை அமைக்கவும் காங்கிரசு இவருக்கு உதவியது.[1]

[1] ஆட்சி இயல் மேலாண்மைபற்றிய ஜனாதிபதியின் அறிக்கையையும் அதற்குதவியான தஸ்தாவேஜுகளையும் பார்க்கவும். (Washington : Government Printing Office, 1937.) லூயி பிரவுன்லோ (Louis Brownlow) ஜனாதிபதியின் கமிட்டித் தலைவராகவும், சார்லஸ் இ. மெர்ரியம் (Charles E. Merriam), லூதர் குலிக் (Luther Gulick) என்பார் இருவரும் கமிட்டி உறுப்பினராகப் பணியாற்றினர். வேறுவிதமாக இசைவுறாத ஒருவர் பிரவுன்லோ அறிக்கையுடன், கூட்டரசு அரசாங்க நிர்வாக நிறுவனங்களை ஆய்வதற்கு அமைக்கப்பட்ட (செனெடர் பிர்ட் (Byrd) என்பாரைத் தலைவராகக் கொண்ட) செனெட் கமிட்டியாகிய புருக்கிங்ஸ் நிலைய (Brooking's Institute) அறிக்கையையும் படிக்க வேண்டும். Senate Report No. 1275, 75th Congress, 1st Session, Washington, 1937.

மாநில ஆட்சி இயலின் திறமைத் தரத்தை உயர்த்துவதில் கண்ட முன்னேற்றத்திற்கு மூன்று பெரும் வளர்ச்சிகள் அடையாளமாக இருக்கின்றன. 1917 ஆம் ஆண்டில் இல்லினுய்ஸ் (Illinois) மாநில கவர்னராகிய பிராங்க் ஒ. லெளடன் (Frank O. Lowden) தலைமையில் தொடங்கி, ஆட்சி இயல் அமைப்பை ஐக்கியப்படுத்த யூனியனில் உள்ள மாநிலங்களில் பாதிக்குமேல் தம் கவர்னரின் தலைமையில் நடவடிக்கை எடுத்தன. பல செயல் துறைகளின் மேலாண்மைத் திறமையைச் சிறப்பு ஆய்வு செய்யும் நிலையில் பல மாநிலங்கள் இருந்தன. ஏனெனில், 1935 ஆம் ஆண்டின் சமுதாயக் காப்புச் சட்டப்படி தேசீய அரசாங்கத்திடமிருந்து பெறும் உதவிக் கொடைகளை அதிகரிக்க மாநிலங்கள் தகுதி பெறவேண்டும். இறுதியாக மாநில அரசாங்கங்கள் தம் மாநில அரசாங்கக் கவுன்சில் வழியாக எல்லா வகையான ஆட்சிப் பிரச்சினைகள்பற்றிய தகவலையும் அனுபவத்தையும் பரிமாறிக் கொள்வதை மரபாக்கிக்கொண்டன.[1]

நகர அரசாங்கத் துறையில், 1894ஆம் ஆண்டில் தேசீய நகராட்சிச் சங்க அமைப்பு, மேயர்-கவுன்சில் மாநகரங்களில் மேயரின் அமர்த்தும் இயக்கும் அதிகாரங்களுக்கு வலிமையூட்டல், 1906ஆம் ஆண்டில் தொடங்கிய நியூயார்க் நகராண்மை ஆய்வுச் செயலகத்துடன் ஒருங்கமைந்த நகராட்சி ஆய்வுகளின் தொடக்கம், நகராட்சி ஆண்டு வரவு செலவுத் திட்டம் தயாரித்தல், கொள் முதல் செய்தல் போன்றவைகளின் முறையான வழியைப் புகுத்துதல், தல அரசாங்கத்தின் கவுன்சில் மேலாளர் திட்டத் தொடக்கம், தல ஆட்சி அலுவலர்களின் எல்லாப் பெரிய குழுக்களையும் கொண்ட ஒரு தேசீயத் தொழில் சார்ந்தோர் கழகம் அமைத்தல் போன்றவைகள் தல ஆட்சியின் முதன்மையான வளர்ச்சிகளாகும். இத்துடன் 1931ஆம் ஆண்டில் பொதுத்துறை ஆட்சி இயல் குற்ற நீக்கம் (Clearing House) ஒன்றும் அமைந்தது. சிக்காகோவில் (Chicago) உள்ள '1313' எண்ணுள்ள இவ் வகம் நாடு முழுவதிலுமுள்ள தல ஆட்சியில் பெரும் செல்வாக்குப் பெற்றுள்ளது.[2] கல்வித்துறை ஆட்சியில், தலப் பள்ளி முறையில் பள்ளிக் கண்காணிப்பாளர்கள் தலைமை ஆட்சி அலுவலராக வளர்ந்துள்ளதும், தேசீயக் கல்விக் கழகங்களும் தொழில்

[1] The Publication Programme of the Council of State Governments includes the magazine, 'State Government' and a Periodically issued Handbook entitled 'The Book of the States.'

[2] தல ஆட்சி இயல் பற்றிய நடப்புத் தகவலைத் தரும் மூலங்களாகிய National Civic Review (Published by the National Municipal League), மாத வெளியீடாகிய Public Management, Municipal Yearbook both put out by the International City Managers Association) போன்றவைகளோடு '1313' தொகுதிக்கு உள்ளேயும் வெளியேயும் உள்ள பல்வேறு தொழில் சார்ந்த அரசாங்க நிறுவனங்களையும் குறிப்பிடவேண்டும்.

சார்ந்த நிறுவனங்களின் அமைப்பும், இறுதியாக, கல்வி மாவட்டங்கள் மக்கள் தொகையால் பெரியதாகவும் நிதி வசதியால் வலிமையுடைய தாகவும் இருத்தலோடு ஏற்கத் தக்க குறைந்த அளவு போதனைத் தரங்களை ஒத்து இயங்கும் திட்டங்களையும் முதன்மையான முன்னேற்றங்களெனக் குறிப்பிடலாம். குறைந்த முன்னேற்றத்தைப் பொதுவாகத் தல ஆட்சிக்குத் தெரிவிக்கலாம்.

நெருக்கடி நிலைகளின் ஆதிக்கம் : சொந்த வாழ்க்கையில், ஏற்படும் துயர நிகழ்ச்சி குணச் சோதனை ஆவது போல், ஆட்சித் திறமைக்கு நெருக்கடியே சோதனையாகிறது. அமெரிக்காவில் முதல் உலகப் போருக்குமுன், அரசாங்கத்திலும் தொழிலிலும் குவிந்திருந்த தீமைகள் பேரிடராக உருவாகிவிடலாம் என்ற அச்சம் இருந்தது. மக்கள் இவ் விடர்களைத் தொடர்ந்த பல சீர்திருத்தங்களால் அகற்றினர். இச் சீர்திருத்தங்களைத் தியோடர் ரூஸ்வெல்ட் 'நிறைவான பங்கு முறை' (Square Deal) என வழங்கினர். டாஃப்ட் (Taft) என்பாரின் டிரஸ்ட் பஸ்ட்டிங் (Trust Busting) திட்டத்தாலும் உட்ரோ வில்சனின் (Woodrow Wilson) புதிய சுதந்தரப் (New Freedom) போராட்ட விளைவால் ஏற்பட்ட சட்டங்களாலும் ஆட்சி இயல் வலிமை பெற்றது. 1917ஆம் ஆண்டு, போர் தொடங்கியபோது ஆட்சி இயல் வளங்கள் கணிசமான சோதனைக்குள்ளாயின. குறுகிய காலத்தில் பெரிய படையைத் திரட்டிப் பயிற்சியளிக்கவும், பெருமளவில் உணவையும் போர்த் தளவாடங்களையும் உற்பத்தி செய்யப் பெரும் தொகையைக் கடனாகவும் வரியாகவும் எழுப்ப வேண்டிய தேவை நாட்டிற்கு ஏற்பட்டது. தோல்வியடையும் பக்கத்தின் தலைவரின், 'போரிடல் எப்படியென்பது அவர்களுக்குத் தெரியும்' என்னும் கூற்று இச் செயல்களின் வெற்றியை நுட்பமாகத் தெரிவிக்கிறது. ஆயினும், முதல் உலகப் போரால் ஒரு நிலையான சிறப்பு விளைவு ஏற்பட்டது. நிர்வாகப் பிரிவுக்குரிய நிறுவனங்களின் எண்ணிக்கையும் அரசாங்க ஊழியர்களும் அல்லது இதன் முழு உருவமும் போருக்கு முன்னிருந்த நிலைக்குத் திரும்பவில்லை.

பொதுத்துறை ஆட்சி இயலில் உலகப் பொருளாதாரப் பெருமந்தத்தின் விளைவு எதிர்முரணை வகையில் ஒப்பிட்டு உணர்வதற்குரியதாகும். இந் நிலையைச் சமாளிக்க எடுத்துக்கொண்ட நடவடிக்கைகள் 'அமெரிக்க முறை'யையும் தேசீய 'வாழ்க்கை முறை'யையும் மாற்றங்களை உண்டாக்கிவிடும் என்று தூற்றினர். ஆட்சி இயல் நிறுவனத்தின் குறிப்பிடத்தக்க பெருக்கத்தால், இதற்கு முன்னில்லாத அளவில் நாட்டின் பொருளாதார நலனிற்காக மிகப் பெரிய பொறுப்புகளை அரசாங்கம் ஏற்கவேண்டிய நிலையை இந் நெருக்கடி உருவாக்கியது. இந் நெருக்கடி, வாஷிங்-

னுக்கும் மாநிலங்களுக்குமிடையே ஒத்துழைப்பையும், மாநிலங்களுக்கும் தலங்களுக்குமிடையேயும், வாஷிங்டனுக்கும் தலங்களுக்குமிடையேயும் அமெரிக்க அரசாங்க முறையில் பெரும் மாற்றத்தையும் புகுத்தியது. போட்டிக் கூட்டாட்சி முறை சிறிது சிறிதாகக் கூட்டுறவுக் கூட்டாட்சிக்கு விட்டுக்கொடுத்தது.

பொருளாதார மந்த நிலையிலிருந்து நாடு முழுமையாக விடுபட்டு வெளியேறு முன், இரண்டாவது உலகப் போரில் அமெரிக்க ஐக்கிய நாடு ஆழ்ந்தது. இதற்குமுன் நிகழ்ந்திராத அளவில் தேசீய அரசாங்கத்தின் நடவடிக்கைகளையும் பணியாட்களையும் விரிவாக்க இன்னும் அதிகமான அதிகாரங்களைப் பெறவேண்டியிருந்தது. போரின் முடிவு குறிப்பிடத்தக்க ஆட்குறைப்பை உண்டாக்கியது. ஆனல், முதல் உலகப் போருக்குப் பின் ஏற்பட்டதைப் போல், அரசாங்க நடவடிக்கைகளின் தரம் கணிசமான ஓர் உயர்நிலையிலேயே இருந்தது. இது நாட்டின் பொது வளர்ச்சியையும் உற்பத்திப் பெருக்க உயர்வையும் குறிப்பிட்டது. எடுத்துக்காட்டாக நாடு திரும்பிய இராணுவ வீரர்களின் மறு வாழ்விப்பில் போரின் சுமை தொடர்ந்து இருந்தது. பல புதிய பொறுப்புகளுடன் நாடு கெடுபிடிப் போருக்குட்பட்டது. இருப்பினும், இறுதியாக, அரசாங்கத்திடமிருந்தும் ஆட்சிப் பணிகளிடமிருந்தும் அமெரிக்கர்கள் என்ன எதிர்பார்க்கிருர்கள் என்பதை இது சுட்டிக்காட்டியது.

2. பொதுத்துறை ஆட்சி இயலின் ஆய்வு

1. முன்னோடிகளின் பணி

ஆட்சி இயல் ஆய்வின் தொடக்கம்: போதிய அளவு முன்னேறிய நாடுகளெல்லாம் பொதுக் கொள்கையை நிறைவேற்றத் தேவையாகும் முதிர்ந்த பொதுத்துறை ஆட்சி இயல் முறையைக் கற்பதற்குப் பெரும் மதிப்புக் கொடுத்துள்ளன. ஒரு புறம், பொருத்தமான ஆட்சி இயல் கட்டுமானங்களையும் இவைகளின் பிரிவுகளையும் உருவாக்கியமைத்தல், வேலைத் திட்டங்களை உருவாக்குதல், வினைமுறைத் தரங்கள், முடிவுகளைக் கணக்கிடும் வழிகள், பொது வருவாயையும் செலவினங்களையும் திட்டமிட்டு நிதிக்காகக் கணக்கு வைத்தல், தகுந்த சிப்பந்திப் பணியாளர்களை அமர்த்திப் பயிற்சியளித்து இயக்குதல், எடுத்துக்கொண்ட நடவடிக்கைகளுக்குப் பொறுப்பேற்றல், மறுபுறத்தில், எடுத்துக்கொள்ள விருக்கும் கொள்கை மாற்றங்களுக்குத் திட்டமிடல், மற்ற ஆட்சி இயல் நிறுவனங்கள், சட்ட சபை, தனி மனிதர்கள், ஒருங்கமைந்த குழுக்கள், பொதுமக்கள் போன்றவற்றுடன் தொடர்புகொள்ளத் தகுந்த ஏற்பாடுகளைச் செய்தல் போன்ற அனைத்தும் இந்த முறையில் அடங்கும்.[1]

இக் கூறுகளின் சிறப்பைக் கருத்தில் கொள்ளும்பொழுது பரந்து திரண்ட அனுபவம், ஆய்வு, பகுப்பு முதலியன இருப்பதைக் குறிப்

[1] ஆட்சி இயல் முறையின் கூறுகள், பரப்புகள்பற்றிய ஆய்விற்கு, Waldo Dwight, 'The Study of Public Administration', New York: Doubleday, 1955 பார்க்கவும். முன்னைய சிறப்பான ஆய்வுகளைப் பல்வேறு கோணங்களிலிருந்து ஆராய Gaus, John M., and Others, 'The Frontiers of Public Administration' ch. 1, Chicago: University of Chicago Press, 1936. என்னும் நூலைப் பார்க்கவும்; Gulick, Luther and Urwick, Lyndall, eds., 'Papers on the Science of Administration, New York: Institute of Public Administration 1937. இரு சிறந்த நூற்றொகுப்புகள்: Seckler - Hudson, Catheryn, 'Bibiliography on Public Administration' (annotated), Washington, American University, 4th ed., 1953; United Nations Technical Assistance Administration, 'International Bibiliography of Public Administration', New York, 1937.

விடலாம். பொருளாதாரக் கொள்கையிலிருந்து அரசுடைமையின் மேலாண்மை வரையில், 'காமரலிசம்' (Cameralism) என்ற துறையில் ஐரோப்பியக் கல்வியறிவின் 17ஆம் நூற்றாண்டின் தொடக்கத்திலே தோன்றத் தொடங்கியது. இருப்பினும் அமெரிக்க ஐக்கிய நாடுகளில், நியூயார்க்கின் நகராட்சி ஆராய்ச்சிச் செயலகம் தோன்றிய காலமாகிய 1906ஆம் ஆண்டைப் பொதுத்துறை ஆட்சி இயல் பிறந்த ஆண்டாக ஏற்றுக்கொண்டால் இதற்கு ஐம்பது வயதுதாகும். இவ்வளவு குறுகிய காலத்தில் அமெரிக்க அரசாங்கத்திற்கு, இங்கிலாந்தில் தாமஸ் கிராம்வெல்லைப்போல், பிரான்சில் கோல்பர்ட்டைப் (Colbert) போல், ஜெர்மெனியில் முதலாம் பிரடெரிக் வில்லியம் (Frederick William) போல், அல்லது ரஷியாவில் மிக்ஹாய்ல் ஸ்பெரான்ஸ்கி (Mikhail Spranski)யைப்போல், செல்வாக்குள்ள ஆட்சி இயல் கலைஞர்கள் கிடைக்கவில்லை. ஆனால், இந்த ஐம்பதாண்டில், ஆட்சி இயல் வளர்ச்சிக்கு அறிவியல் ஆராய்ச்சியைப் பயன்படுத்தி அமெரிக்கப் புலமையும் பரிசோதனை முறையும் உலகிலேயே புகழுக்குரிய ஓர் இடத்தைப் பெற்றிருக்கிறது.

நியூயார்க் செயலகத்தின் படைப்பு, ஆட்சி இயலின் மூன்று இன்றியமையாக் கூறுகளை வாழ்க்கைத் தொழிலாகவும் அறிவியலாகவும் கொண்டு தொடங்கியதை அறிகுறியாக்கிற்று. இவை : நோக்கங்கள், அதிகாரங்கள், அமைப்புபற்றிய விரிவான பொருள்களின் குவிப்பும் அரசாங்க நிறுவனங்களின் செயற்பாடும்; பகுப்பாராய்ச்சி முறையைப் பின்பற்றுகின்ற நுட்பத் தரங்களைப் பயன்படுத்துதல்; ஆட்சி இயல் அமைப்பையும் மேலாண்மையையும் வளர்க்கக் குறிப்பிட்ட திட்டங்களைச் சிபாரிசு செய்து பொறுப்பேற்கத் தயாராக உள்ள திறமை வாய்ந்த சிப்பந்திப் பணியாளர்களை வேலைக்கமர்த்தல். பத்தாண்டிற்கு மேலாக நியூயார்க் செயலகம், நகரத்தின் ஆட்சிச்செயல்கள் பலவற்றின் ஆய்வுகளையும் அறிக்கைகளையும் பயன்படுத்தியது. நகர அரசாங்கத்துடன் செயல் தொடர்பு ஏற்படுத்தும் நல்ல முறைகளையும், ஆய்விற்கான ஆக்க வாய்ப்புகளின் வளர்ச்சியையும், இதனுடைய சிபாரிசுகளை ஏற்கச் செய்வதையும் இச்செயலகம் நம்பியிருந்தது. ஆட்சி இயல் ஆராய்ச்சித் தொடர்ச்சிக்கு அமெரிக்க அனுபவம் முந்திய முறைகளைக் காட்டிலும் நாடு முழுவதும் பயன்படுத்தற்குரிய மூல முன் மாதிரியை ஏற்படுத்திற்று.

அரசாங்கச் சீர்திருத்த அலைகள் : ஆராய்ச்சிச் செயலக இயக்கம் திடீரென ஆகாயத்திலிருந்து உருவாகிவிடவில்லை. அரசியல் 'சீர்திருத்த ஆய்வோடு இருபது ஆண்டிற்குமேல் அரசியல் போராட்டத்திற்குப் பிறகு இது வளர்ச்சியடைந்தது. சீர்திருத்தவாதிகளில் பலர், தாமே அரசியலில் நுழையும் விருப்பு அல்லது

திறமை இல்லாதிருந்தாலும், நாட்டின் அரசியல் வாழ்க்கை தூய்மையடையத் 'திறமை'யுள்ள மனிதர்கள் பொதுச் சேவையில் நுழைய வேண்டுமென்றும் விரும்பினர். இச் சீர்திருத்தவாதிகளில், அரசாங்கப் பணிகளுக்குத் திறமை முறையை எடுத்துக்கூறிய கார்ல் குருஜ் (Cahrl Scruz), டோர்மன் பி. ஈட்டன் (Dorman B. Eaton) போன்றவர்களும், இ. எல். கோட்கின் (E. L. Godkin), ஹென்றி ஆடம்ஸ், ஹென்றி டெமாரெஸ்ட் லாயிட் (Henry Demarest Lloyd) போன்ற பத்திரிகை வெளியீட்டாளர்களும்; 'நல்ல அரசாங்க'த்தை வளர்க்க நகர மன்றங்களை அமைத்த குடிமக்கள், ஆசிரியர்கள், குருமார்கள், வழக்கறிஞர்கள், தொழில் பழக்கமுடைய வணிகர்கள் போன்றோர்களும் இருந்தனர். தனி மனிதர்கள் பொது மனப்பான்மையுடைய குழுக்கள் சிவில் சர்வீஸ் கமிஷன்களை உருவாக்கிச் செயல் தொடர்பு ஏற்படுத்தியது நிலையான மரபுரிமைச் சொத்தாகும். அரசியல் நடவடிக்கைகள் பெரும் வெற்றி பெறவில்லை. பல நகரங்கள் 'நல்ல மனிதர்களை'த் தேர்ந்தெடுத்திருந்தாலும், வழக்கமாக இவர்களை விலக்கிவிட்டுக் கட்சித் தலைவர்கள் அதிகாரத்திற்கு வந்தனர். பரந்த, பரிவுடைய ஆதரவைப் பெறாத சுயேச்சையான சிவில் பணியாளர் தெரிவுக் கமிஷன்கள் இத்தகைய நிகழ்ச்சிகளின் கட்டுப்பாட்டிற்குள்ளாகிக் கட்சிப் போக்கால் தனித்து நின்றன.

இந்தப் பல்வேறு அனுபவங்களால் ஏற்பட்ட சிந்தனையும் பகுப்பாராய்ச்சியும் இந்த நூற்றாண்டின் தொடக்கத்தில் அரசாங்கவாழ்க்கை பற்றிய உண்மைகளை ஆராயத் தூண்டிவிட்டன. இவ் விசாரணைகளில் ஒரு வகை, புகழ்பெற்ற செய்தித் தாள்கள் வெளியீடுகளில் வெளியான 'மக்ராக்கர்' (Muckrakers)களின் அறிக்கைகளாகும். இவைகள், அரசியல் ஊழலின் ஆழமான பொருளாதார வேர்களை வெளியே கொணர்ந்தன. இவைகள், பரந்த, ஆனால், குறுகிய காலச் செல்வாக்குப் பெற்றிருந்தன.[2] தனிச் சிறப்பியல்புடைய உண்மை நிலையும் விரைந்து பொதுமை செய்யும் மனச் சார்பும் இவ் வெழுத்தாளர்களை ஓர் எளிமையான நிலையை ஏற்கத் தூண்டின. இதன்படி அரசியல் வாதிகளைப் பொருளாதார முறை கட்டுப்படுத்தியது; சிவில் பணியாளர் கமிஷனையும் இயங்கும் அலுவலர்களையும் அரசியல் வாதிகள் கட்டுப்படுத்தினர்; பொதுத்துறை ஆட்சி இயலில் எஞ்சியவை நேர்மை அற்றனவாக அல்லது ஊழலாக இல்லாத வரையில், இது பொது வேலைகளை நிறைவேற்றும் சிறப்பற்ற எளிமையான வாலாயமாக இருந்தது. நேர்த் தாக்குதலால் இவ் வணுகும் வழி

[2] Steffens, Lincoln, 'Autobiography', New York. Harcourt Brace 1931; Whitlock, Brand, 'Forty years of It', New York: Appleton new ed , 1925; and the autobiographies of Robert M. La Follette, Sr., and Theodore Roosevelt.

மறைந்ததால், 'இம் முறை' அமெரிக்காவின் பொது மனச் சாட்சியைக் கிளர்ந்தெழச் செய்யாது. பொதுத்துறை ஆட்சி இயல் நிலையைச் சமுதாய நிலையிலிருந்து பிரிக்க முடியாதென்னும் கருத்தையும் இது தளர்த்திக் குறைத்துவிட்டது.

அறிவை ஒழுங்காய்ப் பரப்புதல் : தேசிய நகராட்சிச் சங்கம், நகராட்சிச் செய்திகளையும் நிகழ்ச்சிகளையும் தொகுத்துக் கூறிப் பரப்பும் முறை மற்றொரு வகையான ஆய்வாக வெளிப்பட்டது. 1894ஆம் ஆண்டில் தோன்றிய இச் சங்கம், மாநில, தல அரசாங்கங்களின் அதிகாரம், அமைப்புபற்றிய தரமான 'மாதிரிச் சட்டங்களை' 1900-க்குப் பிறகும் வகுத்துக் கொடுத்துள்ளது. இச் சங்கத்தின் ஆராய்ச்சி நடவடிக்கைகளும், குறுகிய வாக்குச் சீட்டுத் தேசிய அமைப்பும் (National Short Ballot Organisation), வளர்ச்சியடைந்து கொண்டிருக்கும் ஆட்சி இயல் வாழ்க்கைத் தொழிலுக்குப் பெரும் உதவியாக இருந்துள்ளன.

இருப்பினும், இவைகளும் இவைகளைப்போன்ற தனியார் அமைப்புகளும் அரசாங்க அமைப்பின் நலன் வளர்ச்சிகளை அறிக்கை செய்து ஒன்று திரட்டியதுடன், சாசனங்களையும், அவசரச் சட்டங்களையும் அரசியலமைப்புகளையும் வரைந்தன. இவைகள், வழக்கறிஞர்களின் தொழில் திறமையைத் தஸ்தாவேஜுகள் வரைவதற்குப் பெரிதும் பயன்படுத்திக் கொண்டு, சரி நுட்பமாகச் சொற்களை வழங்கினால் நடத்தை ஒழுங்காக அமையுமென்று கருதின. ஓர் அளவு நடத்தையை இது ஒழுங்குபடுத்துகிறதென்றால், இது ஓர் அளவுதான். ஆய்வையும் ஆட்சி இயல் மேலாண்மை வளர்ச்சியையும் முறைகளையும் தரங்களையும் பொறி நுட்ப அறிஞர்களிடம் இவைகள் விட்டுவிடும் போக்கில் இருந்தன.

முன்னேற்றத்தின் பங்கு : மூன்றாவது வகையான ஆய்வு 1896 ஆம் ஆண்டிற்கும் 1912ஆம் ஆண்டிற்கும் இடைப்பட்ட காலத்தில் முற்போக்குத் தத்துவம் (Progressivism) என்ற அரசியல் இயக்கத்துடன் தொடர்புகொண்டதாகும். முன்னேற்றக் கொள்கை (Progressivism) இதன் தலைவர்களின் ஆளுமையோடு கலந்தது.[3]

[3] Cf. Croly, Herbert, 'Progressive Democracy', New York: Macmillan 1915. அரசியல் திட்டம் (Program) பற்றிய சிறந்த விளக்கமாக இஃது அமைகிறது. Chamberlain, John, 'Farewell to Reform', New York: Viking; 1933; Bowers, C. G., Beveridge and the Progressive Era', Boston: Houghton Mifflin, 1932. என்ற நூலைப் பார்க்கவும். பொறுப்புடைய அரசியல் தலைவர்கள் கருத்துகளை வழங்கி நல்ல முறையில் நடத்திச் சென்றால், மக்கள் நிபுணர் ஆட்சிக்கு ஆதரவளிப்பார்கள் என்ற முழுமையான நம்பிக்கையுடன் இதனை இணைந்த தத்துவம் அல்லது பொருளாதாரத் திட்டமென்பதைவிட முன்னேற்றத் தத்துவத்தின் ஒரு முறையென்று நம்பலாம்.

பொருளாதாரக் கட்டுப்பாடுபற்றிய புதிய கொள்கை நிலைக்க வேண்டுமாயின் இக்கொள்கைகளை சட்ட ஆக்க நிறுவனங்களிலிருந்து விலக்கி நுட்ப ஆய்வு அடிப்படையில் செய்திகளை அரசியல் சார்பில்லாமல் நிர்ணயித்துச் செயல்படுத்த வல்லுநர் கழகங்களிடம் விட வேண்டுமென்பது இவர்களிடம் காணும் பொது நம்பிக்கையாகும். மாநிலங்களில் தொடக்கத்தில் சுயேச்சையான கட்டுப்பாட்டுக் கமிஷன்கள் பற்றிய முறையான சிந்தனைகள் முன்னேற்றக் கொள்கையுடன் இணைந்திருந்தன. ஒரு மாநிலத்தில், குறிப்பாக விஸ்கான்சினில் (Wisconsin), மாநிலத் தலைநகருக்கும் மாநிலப் பல்கலைக் கழகத்திற்குமிடையேயான நெருங்கிய ஒத்துழைப்பின் அடிப்படையில் இது அமைந்திருந்தது. இவ்வொத்துழைப்பினால் அமெரிக்காவில் 1901ஆம் ஆண்டு முதன் முதலில் ஒரு சட்ட ஆக்க மேற்கோள் நூல் நிலையம் (legislative reference library) நிறுவப் பெற்றது. மேலும், மாநிலச் சட்டங்களை வரைவதில் கணிசமான ஆய்வும் பங்கும் பெறப் பல்கலைக் கழகப் பேராசிரியர்களுக்கு வழி வகுத்துக் கொடுத்தது. தொடக்கத்தில் பல மாநிலங்கள், பொதுப்பயன்பாட்டு நிறுவனங்கள், தொழிலாளர்களின் இழப்பீடு, தேசீய வளங்களைச் சேமித்தல், வேலை வாய்ப்புகள் போன்றவைகளைக் கட்டுப்படுத்தப் பயனுடைய சட்டங்கள் பிற்காலத்தில் இயற்றப்பட்டன.

1912 ஆம் ஆண்டிற்குமுன் இம் முன்னேற்ற இயக்கத்தின் உள்ளார்ந்த போக்குகள் தொடர்ந்திருந்தால், பொதுத்துறை ஆட்சி இயல் பொருளடிப்படையில், தனித்த தொழில் சார்ந்த சிறப்பு நுட்பத் தொடர்ச்சிகளுடன் பொருளாதாரக் கொள்கையின் தனித்த எல்லைக்குரியதாக வளர்ந்திருக்கும். இருப்பினும், உண்மையில் நடந்தது வேறாகும். அரசியல் அறிவியலாளர்கள் குழுக்களாகப் பிரிந்துகொண்டபொழுது, பொருளாதார நிபுணர்களும் வழக்கறிஞர்களும் சுயேச்சையான கட்டுப்பாட்டுக் கமிஷனைப் பெருமளவு ஏற்றுக் கொண்டதை ஆட்சி இயல் முறைக் கோட்பாட்டின் வளர்ச்சி எடுத்துக் காட்டியது. ஒரு குழு, கூட்டரசு அரசாங்கத்திற்கும் மாநில அரசாங்கத்திற்கும் இடையேயான தொடர்புகளின் அமைப்புப் பிரச்சினைகளைப்பற்றியும், தல அரசாங்கத்தின்மீதான மாநிலக் கட்டுப்பாடு, சட்ட ஆக்க நிறுவனத்தின்முன் அரசியல் தலைமை நிர்வாகியின் பங்கு, நிர்வாகப் பிரிவின் சரியான அமைப்புப்பற்றியும் ஆய்ந்தது. மற்றொரு குழு, நல்ல அரசாங்கத்தை நோக்கிய முன்னேற்ற நம்பிக்கையில் அரசாங்கப் பணிகளை நடத்த நுட்பப் பகுப்பாய்வு முறைகளிலும் முழுநேர விரிவான ஆய்வுகளிலும் நகராட்சி ஆராய்ச்சிச் செயலக இயக்கத்திலும் சேர்ந்துகொண்டது. இவ்வொரு குழுவின் ஆக்கம் மற்றொன்றின் அடிப்படையை வலுப்படுத்தியதே இதன் சிறந்த விளைவாகும்.

பல்கலைக் கழகங்களின் பங்கு : ஆட்சி இயலின் வளர்ச்சிக்குப் பல்கலைக் கழகங்களின் பங்கு, ஒரு சில தலை சிறந்த தனி மனிதர்கள் நீங்கலாக, மறைமுகமாகவே இருந்தது. 1887ஆம் ஆண்டில், வளரும் பருவத்திலிருந்த அரசியல் முத் திங்கள் வெளியீட்டிற்கு (Politcal Science Quarterly) உட்ரோ வில்சன் (Woodrow Wilson) என்பார், 'பொதுத்துறை ஆட்சி இயலின் ஆய்வு' என்னும் முன்னோடிக் கட்டுரையை வழங்கினார். ஜேம்ஸ் பிரைஸ் (James Bryce) என்பார் ஜான்ஸ் ஹாப்கின்ஸின் (Johns Hopkins) தொடர்ச்சியாகவரும் வரலாற்று அரசியல் ஆய்வுகளையும், பேராசிரியர் பிராங்க் ஜெ. குட்நோவ் (Frank J. Goodnow) என்பவரின் பணிகளையும் பெரிதும் பயன்படுத்திச் செல்வாக்கு மிக்க 'அமெரிக்கன் காமன்வெல்த்' என்னும் நூலைத் தயாரித்தார் (1888). பென்சில் வேனியாப் பல்கலைக் கழகத்தின் சிமோன் பேட்டன் (Simon Patten) என்பாரின் மாணவர்களும், ஜான் ஹாப்கின்ஸ், விஸ்கான்சினைச் சேர்ந்த ரிச்சர்டு டி. இலி (Richard T. Ely), ஜான் ஆர். காமன்ஸ் போன்றோரும், ஹார்வார்டில் (Harward) ஏ. எல். லோவெல்லும் (A. L. Lowell), கொலம்பியாப் பல்கலைக் கழகத்தின் வரலாறு, அரசாங்கம், பொதுச் சட்டத் துறைகளும் பின்னர்ப் பொதுத்துறை ஆட்சி இயலின் நடைமுறையிலும் பகுப்பாய்விலும் பெரும் சிறப்புடன் விளங்கினர். எனினும், தொடக்கத்தில், கல்லூரிப் பாடத் திட்டங்களில் மெய்யுணர்விலிருந்தும், அரசியல் பொருளாதாரத்தி லிருந்தும், சொத்தின் தனியார் சட்டம் நிறைந்த சட்ட இயலி லிருந்தும் அரசியல், அரசாங்கம்பற்றிய ஆய்வு பிரிந்து கொண்டிருந்தது.[4]

1880ஆம் ஆண்டு முதல் 1899 வரையில் ஆட்சி இயலின் கல்வி இயல் மூதாதைகளான பொருளாதார நிபுணர்கள், அரசியல் நிபுணர்கள், சமூக வியலார்கள், பொருளாதார, அரசியல் முறைகளின் வழியாகப் பொது அதிகாரம் செயல்படுவதை எப்படிப் பகுப்பாய்வு செய்வதென்பதை மாணவர்களுக்குக் கற்பித்தனர். அரசியல் அறிஞர் களின் கருத்துகளையும் தலைமை நீதிமன்ற நீதிபதிகளின் கருத்துகளை யும் யூகமாக ஆராயாமலே மாணவர்களுக்குக் கற்பித்தனர். இருந்தும் கூட, அக் காலத்தில் அரசாங்கம்பற்றிப் பயிலும் மாணவர்கள் சட்டக் கருத்துகளையே பாடப் பொருளாகப் பயில வேண்டியிருந்தது. அமெரிக்கப் பொதுத்துறை ஆட்சி இயலின் தந்தையெனப் பொது

[4] Beard, Charles A., Economic Interpretation of the Constitution; Introduction, New York: Macmillan, rev. ed., 1932: Dorfman, Joseph, 'Thorstein Veblen and His His America', esp. chs. 3-6 New York: Viking, 1934; Merriam Charles E., American Political Ideas', 1865-1917, New York: Macmillan, 1920. இந் நூல்களையும் பார்க்கலாம்.

வாகக் கருதப்பெற்ற குட்னோவ் (Goodnow) என்பாரே ஆட்சி இயலிலும் அரசியலமைப்புச் சட்ட இயலிலும் பல நூல்களை எழுதியுள்ளார். இந்த வகையில், இவர்தம் கல்வி இயல் நுண்ணறிவுத் திசைமாற்றத்திற்குப் பாரிஸையும் பெர்லினையுமே எடுத்துக்காட்டுகளாகப் பின்பற்றினர். அரசாங்கச் செயல் நடைமுறையை நேர்முகமாகப் பயிலத் தொடங்கித் தேர்ச்சி பெற்ற அறிவாளர்கள் தோன்றாமல் ஆட்சி இயலில் உண்மையான, தொழிற்றிறம் பெற்றிருக்க முடியாது என்பதை எவரும் ஏற்றுக்கொள்ளலாம். ஆனால், கல்வி இயல், மூதாதையர்களின் திறனாய்வு, உண்மை மனம், பொதுக் கொள்கைகளின் நிறுவனம் சார்ந்த நிர்ணயம்பற்றிய விழிப்பு, சட்ட வழியே அணுகுதலில் இவர்களுக்கிருந்த அவநம்பிக்கை போன்ற கருத்துகளுக்கு அமெரிக்க ஆட்சி இயல் ஆராய்ச்சி பெரிதும் கடமைப்பட்டுள்ளது.[5]

2. அறிவின் முன்னேற்றம்

திறமையின் ஒப்பீட்டடிப்படை: 1906-க்கும் 1915-க்கும் இடையில் பனிரண்டு மாநகர்களில் முழுநேர ஆராய்ச்சிச் செயலகங்கள் நிறுவப்பெற்றன. திறமையும் சிக்கனமும் இவைகளின் குரலாக ஒலித்தன. அரசாங்கச் செலவினங்களை உடனடியாகக் குறைக்கும் ஆதாரமாக இதைக் கருதியபொழுது ஆட்சி இயல் ஆராய்ச்சிச் சிப்பந்திகளின் அனுபவம் இக் குறிக்கோளின் மறையும் தன்மையை விரைவில் வெளிப்படுத்தியது. ஆட்சி இயலின் அடிப்படைக் கூறுபாடுகளாகிய அமைப்பு நடைமுறைகளின் பக்க விளைவால்தான் முதன்மையாகத் திறமையையும் சிக்கனத்தையும் பெறலாம் என்பது கண்டுபிடிக்கப்பெற்றது. வெளிப்படையாகக் கைக்கூலி வாங்கும் இயல்பையும் அரசியல் சிறப்புரிமைகளையும் விட்டுவிட்டால், இப்பொழுது இருக்கும் முறைகளிலும் வாலாயங்களிலும் ஓர் அளவு திறமை இருப்பதைக் காணலாம். இப் பிரச்சினையிலிருந்து விலகி, பெற்ற ஒரு பணியைச் செய்வதா இல்லையா என்பதை சிக்கனம், திறமை என்பனவற்றின் நோக்கில் வைத்துப் பார்க்கவேண்டும்.

[5] 1906ஆம் ஆண்டிற்குமுன், மாநில, தல சுகாதார அலுவலர்கள், போலீஸ் தலைவர்கள், ஈட்டுறுதி மேற்பார்வையாளர்கள், (superintendents of insurance) வரிபற்றிக் கற்பிக்கும் ஆட்சியாளர்கள் போன்ற பொது அலுவலர்களின் அமைப்புகள் இருந்தன. இந்த அமைப்புகள் தம் தொழிலின் தரம்பற்றிய ஆராய்ச்சியை வளர்க்கும் தன்மை கொண்டிருந்ததை விடச் சமூகத் தொகுதியாகவே தொடக்கத்தில் இருந்தன. இருப்பினும் இவைகள் தனித்துத் தொழில் பற்றுடையனவாக இருந்தன. White, Leonard D., 'Trends in Public Administration' chs. 20 22, New York: McGraw-Hill, 1933 என்ற நூலையும் பார்க்கவும். Short, Lloyd M., "The Development of National Administrative Organisation in the United States", Washington,: Institute of Government Research, 1933. இந் நூலில் முற்கால நிகழ்ச்சிகள் விளக்கப்பட்டுள்ளன.

அதாவது, தனிப்பட்ட நிறுவனம் அடைய விருக்கும் பொது நோக்கி லிருந்து அல்லது ஒரு குறிப்பிட்ட அலுவலர் அல்லது தனி நலன் களின் குறுகிய நிலையிலிருந்து நடைமுறைகளை ஆராய வேண்டும். வரலாற்றுக் காரணங்களை யொட்டி வளர்ந்த அல்லது குறுகிய குறிக் கோள் கருத்துடன் அலுவலர்களால் நிறுவப்பெற்ற நடைமுறைகளை யும் பழக்கங்களையும் ஒப்பிடும்பொழுது, அமைப்பின் முழு நோக்கத் தையும் உயர்த்திய நடைமுறைகளை மேலாண்மைக் கருத்துகள் ஏற்க ஆராய்ச்சிச் செயலகப் பணியாளர்கள் ஆராய வேண்டும்.

எடுத்துக்காட்டாக, நகராட்சித் துறைத் தலைவர் நிலையில் இருந்து பார்க்கும்பொழுது, மேயர் அல்லது நகர மேலாளரின் உடன் பாட்டை நாடாமல், நேரே நகரக் கவுன்சிலிலிருந்து நிதியைப் பெறல் விரும்பத் தக்கதாக இருக்கவேண்டும். ஒரு மத்திய கேந்திரத்தில் பட்ஜெட் இணைப்பின் நன்மைகளைக் காண இவருக்குப் பரந்த தொலைத் தோற்ற நோக்கம் இருக்கவேண்டும். இருப்பினும், கவுன் சிலின் செலவின மதிப்பீடுகளைக் கொடுக்கு முன், நகர அரசாங்கம் முழுவதிற்குமான ஒரு செயல் திட்டத்தைச் சம நிலை பேணும் நோக் குடன் ஆராய்தல் வேண்டும். இதே வழியில், ஒரே மாதிரியான பணிகள் பல நிறுவனங்களுக்குள் பரவுவதைப்பற்றித் தனிப்பட்ட அலுவலர்கள் கவலைப்படுவதில்லை. பல்வேறு அமைப்புகள் ஒரே மாதிரியான பணிகளை நிறைவேற்ற இருக்கும் பல்வேறு முறைகளைப் பற்றியும் இவர்கள் கவலைப்படுவதில்லை. நடவடிக்கைகளுக்குள் கணி சமான திறமையைப் பெற்ற அலுவலர்கள்கூட மற்ற குறிப்பிட்ட அலுவலர்களைப் பாதிக்கும் வகையில், பொது நலனைக் கருதித் தொழில் சார்ந்த இணைப்பிலும் ஒரே படித்தான தரங்களை ஏற்படுத்தி நிறை வேற்றுவதில் கருத்துத் தகுதியுள்ளது தெரிந்ததே. குடிமக்கள் குழுக் களின் ஆதரவைப் பெற்ற பணிகளையோ சேவைகளையோ நீக்கி விடுதல் சிக்கனமாகிவிடாது. ஆனால், குறிப்பிட்ட செலவினங்கள் மெய்ப்பிக்கப் பெற்றனவா இல்லையா என்பதை நேர்மையாக ஆராய வேண்டும்.

வெளிப்புற வல்லுநர்களின் பயன்: எனவே, ஆட்சி இயல் ஆராய்ச்சி பொது மேலாண்மையின் நுட்பங்களையும் கருத்துகளையும் வளர்க்க முயன்றிருக்கிறது. 1906 ஆம் ஆண்டிற்குப் பிறகு, நிர்வாக பட்ஜெட், பணியாள் தொகுதியின் வகைப்பாடும் ஊதியத் தர அமைப் பும், மையப்படுத்தப்பெற்ற கொள்முதல் போன்றவையனைத்தும் தல அரசாங்கங்களில் முறையாகப் பயன் பெற்று விரிவடைந்தன. நியூயார்க்கின் நகராட்சிச் செயலகத்தவரான டாக்டர் பிரடெரிக் ஏ. கிளீவ்லாண்டு (Dr. Frederick A. Cleveland) என்பாரை அமெரிக்க ஐக்கிய நாடுகளின் சிக்கனம், திறமைபற்றிய கமிஷனின்

பணிகளைச் செய்யுமாறு ஜனாதிபதி டாஃப்டு (Taft) என்பார் 1910ஆம் ஆண்டில் அமர்த்தினார். இத்தகைய நடவடிக்கை முற்றிலும் இயல்பேயாகும். கமிஷனும் இதன் சிப்பந்திகளும் முதன் முறையாகக் கூட்டரசு அரசாங்க நிர்வாகப் பிரிவு அனைத்திலும் தன் முழு அளவு ஆராய்ச்சி உழைப்பைப் பயன்படுத்தியது. இது ஆட்சி இயல் கடமைகள், அமைப்பு, நடைமுறை, அலுவலகக் காப்பு முறைகள், துறைகளின்மீது சட்ட ஆக்கக் கட்டுப்பாடுகளின் விளைவுகள்பற்றி நீண்ட தொடர்ச்சியான பொருள் நிறைந்த தனிக்கட்டுரை நூல்கள் வாயிலாகக் கருத்துக்களை வெளியிட்டது. டாக்டர் கிளீவ்லாண்டு[6] (Dr. Cleveland) தம் இறுதியான அறிக்கையில், நிர்வாக பட்ஜெட்டின் நோக்கத்தை ஆட்சி இயலின் அறிவியல் கருவியெனக் குறிப்பிட்டது ஒரு புகழ்பெற்ற அறிக்கையாகும். 1921 ஆம் ஆண்டின் பட்ஜெட் கணக்கு வைப்புச் சட்டத்திற்கு இது அடிகோலிய தெனலாம். இதைப்போன்றே, தல ஆராய்ச்சிச் செயலகங்களின் பதவி விவரிப்பு, வகைப்பாடு, பணிகளிலிருந்து ஊதியங்களின் மறுவகைப்பாடுபற்றிய காங்கிரசின் கூட்டுக் கமிஷன் பெரும் அனுபவங்களைப் பெற்றுக்கொண்டது. இவ் வனுபவங்களையொட்டி எழுந்த திட்டமே 1923 ஆம் ஆண்டில் உருவாகிய வகைப்பாட்டுச் சட்டம் (Classification Act). இச் சட்டம் கூட்டாட்சிப் பணியாளர் தொகுதியின் ஆட்சிக்கு ஒரு வழிகாட்டியாகும்.

மாநில அரசாங்கங்களின் ஆட்சி இயல் அமைப்பிற்கான ஊக்கம் 1909ஆம் ஆண்டில்தான் தொடங்கியது. 1915, 1917ஆம் ஆண்டின் நியூயார்க், இல்லினாய்ஸ் அரசியலமைப்பு கன்வென்ஷன்களுக்கான தயாரிப்பில் ஈடுபட்டிருந்த சிப்பந்திகளின் பணிகளும் அறிக்கைகளும் ஆராய்ச்சித் தரத்திலும் முறையிலும் குறிப்பிடத்தக்க முறையில் சிறந்து விளங்கின. அமைப்புபற்றிய முன்னுள் சிந்தனைகளை மூன்று தொடக்க வாசகங்களாக இவைகள் வடித்துக்கொடுத்தன. (1) பணிகளை ஒரு சில துறைகளாகத் திரட்டி, பொறுப்பை ஒரு முனைப்படுத்தி, இத் துறைகளுக்குத் தலைமை நிர்வாகி ஒருவரை அமர்த்தி இவரை முழுமையாகப் பொறுப்புடையவராக்குதல்; (2) ஒரே மாதிரியான அல்லது தொடர்புடைய செயல்களைத் தொகுத்துத் தொழில் சார்ந்த இணைப்பை ஒரே துறையில் செய்தல்; (3) நிதி, அரசாங்கக் கொள் முதல், பணியாட்கள் தொகுதிகள்மீது ஒரு முனைப் படுத்தப்பெற்ற கட்டுப்பாடுகள்.

[6] 'The Need for a National Budget', 62nd Congress, 2nd Session, House Doc. No. 854, Washington, 1912. Cf also his 'Organized Democracy, New York: Macmillan, 1913

நிர்வாகப் பொறுப்புடைமை ஆட்சி இயலுக்கு முனைப்பான தொரு கட்டுரைப் பொருளாகும். குறுகிய வாக்குச் சீட்டுடன் இணைந்த நிர்வாக பட்ஜெட்டுடன், அரசியல் நியமனம் பெறும் துறைத்தலைவர்கள் நீங்கலாக மற்றவர்களின் நியமனங்களுக்குத் திறமை முறை பயன்படுத்தப்பெற்றது. இவைகளைக் கொள்கை களாகக் கொண்டு சில மாற்றங்களுடன் 1917-க்கும் 1932ஆம் ஆண்டிற்கும் இடையில் மொத்தத்தில் பாதிக்கு மேலான அரசுகள் பயன் அடைந்தன. அரசாங்க ஆராய்ச்சியின் புருக்கிங்ஸ் நிலையம் (Brookings Institution) (வாஷிங்டன்), பொதுத்துறை ஆட்சி இயலின் தேசீய ஆய்வுக்கூடம் (நியூயார்க் நகராட்சி ஆராய்ச்சிச் செயலகத்தின் வாரிசு), கிரிஃபென்ரகன் கூட்டு (Griffen Ragen and Associates) (சிகாகோ) போன்ற நிறுவனங்கள், சிப்பந்திகளாக நிபுணர்களையும் ஆட்சி இயல் பகுப்புகளையும் கொண்ட மூன்று தனி யார் அமைப்புகளின் மதிப்பீடுகளின் சிபாரிசுகளையொட்டியே பல மாற்றங்களைச் செய்தன. முழுமையான பொருள் பொதிந்த அறிக் கைகளின் விளைவுதான் இவைகளின் மதிப்பீடுகள் செறிந்த பகுப் பாய்வு. செயல்களைப் பெரும் பணிகளால் வகைப்படுத்திக் கொண்ட முறை போன்றவைகளை அடிப்படையாகக் கொண்டதே இவைகளின் சிபாரிசுகள். இத்தகைய அறிக்கைகளைக் கவர்னர்களிடமும் சட்ட ஆக்க நிறுவனங்களிடமும், தக்க நடவடிக்கை எடுக்கும் பொருட்டுக் கொடுத்தனர்.[7]

நெருக்கடியான எதிர்வினை : பொதுவிதிக்கு முற்றிலும் புறம் பாக, தங்கள் சிபாரிசுகளை ஏற்கச் செய்வதில் சிப்பந்திகள் பங்கு கொள்ளலாகாது. மாநில மதிப்பீடுகளின் சிபாரிசைப் பெற்ற இக் கொள்கை கண்டனத்திற்குள்ளாகியது. அரசியல் நிர்வாகி, ஆட்சி இயலின் பொது மேலாளராக வருவதற்குக் காலமும் விருப்பமும் இருக்குமாவென்ற கேள்வி எழுந்தது. வாக்காளர்கள் தங்களின் மேயர்களையும், கவர்னர்களையும், அல்லது ஜனாதிபதிகளையும் ஆட்சி இயல் திறமை அடிப்படையில்தான் தேர்ந்தெடுப்பார்கள் என்ற எண்ணத்தைச் சிலர் ஏளனம் செய்தனர். அரசியல் தலைவரிடம் எல்லா நிதி அதிகாரங்களையும் பணியாட்கள்பற்றிய அதிகாரங்களை யும் ஒப்படைக்கலாமா என்பதில் ஐயப்பாடுகள் கிளம்பின. இறுதி யாக, ஒரே தலைவர் நிறுவனங்களுக்கு மேலாக ஆட்சி இயல் கழகங்களை

7 முறை, விளைவுபற்றிய வெளியார் மதிப்பீட்டுப் பணியில் இத்தகையது, நிர்வாக நிறுவனங்களை விசாரணை செய்யும் செனெட்டிற்கான கமிட்டிக்கு (Byrd) புருக்கிங் நிலையத்தின் கூட்டரசு அரசாங்க ஆட்சி இயல் ஆய்வு தலை சிறந்ததும் பெருமைக்குரியதுமாகும். 75th. Cong, 1st Session, Senate Report No. 1275, Washington, 1937.

விரும்பியதற்குச் சில குறிப்பிட்ட நிகழ்ச்சிகளிலிருந்து தக்க காரணங்கள் கிடைத்தன.[8]

பொதுத்துறை ஆட்சி இயல் மாணவர்களின் சிந்தனையில் நுழைந்துவிட்ட கருத்துக் குழப்பமும் அறிவியல் முறையின் தெளிவற்ற தன்மையும் இவ் விவாதத்திலிருந்து வெளிவந்தன.[9] 1921ஆம் ஆண்டின் பட்ஜெட் கணக்கு வைப்புச் சட்டத்தைக் காங்கிரஸ் ஒருமனதாக நிறைவேற்றியது. ஒப்பு நோக்கினல் சுவைப்பதற்குரியதாகும். முதன் முதலாக ஜனுதிபதிக்குப் பட்ஜெட் செயலகமென்ற உண்மையான சிப்பந்தி நிறுவனத்தை இச் சட்டம் வழங்கியது. இந் நிறுவனம் இவரது பட்ஜெட் கட்டுப்பாட்டாளராகவும், அமைப்பு, முறைகளின் மாற்றியல் தேர்வாராய்ச்சியாளராகவும், சட்ட ஆக்கத் திட்டங்களில் இணைப்பாளராகவும் இருந்தது. ஒருபுறத்தில், ஜனுதிபதியிடம் அதிகாரம் குவிந்து இருப்பது அரசியலமைப்புச் சார்ந்த உண்மையாகும்; இது ஒரு விருப்பன்று ; மறுபுறத்தில், இயோவா (Jowa)ப் பிரதிநிதியைத் தவறு செய்யா முன்னேடியாகக் கொண்ட காங்கிரசின் பணியே இச் சீர்திருத்தமாகும்.

மரபுவழி அணுகு நெறிக்கு அறை கூவல்: ஆட்சி இயல் திறமையிலிருந்து கொள்கை வகுப்பதைப் பிரிப்பதாக எண்ணிக் கொண்டு சில தனியார் மதிப்பீட்டுக் குழுக்கள், குறைந்தது இயக்க நுட்ப நிலையிலாவது, சட்டப்படிச் செல்லக்கூடிய கொள்கைகளைப் பெற முயன்றன. இருப்பினும் இக் கொள்கைகளின் செயல் திறன், (1) பிரச்சினையை ஆய்ந்துணர்வதிலும், (2) பெறவேண்டிய குறிக்கோளின் உடன்பாட்டையும் சார்ந்தே இருக்கிறது. 1937, 1938ஆம் ஆண்டில் ஜனுதிபதியின் ஆட்சி இயல் மேலாண்மைக் கமிட்டிக்கும் புரூக்கிங்ஸ் நிலையத்திற்கும் இடையே யெழுந்த புகழ்பெற்ற சர்ச்சைக்கு, 1920 - 1929 ஆம் ஆண்டில் நடந்த அரசுச் சீரமைப்பு

[8] Hyneman, Charles S., 'Administrative Reorganization: An Adventure into Science and Theology', Journal of Politics, 1939, Vol. 1, p. 62 ff.; Walker, Harvey, 'Theory and Practice in State Administrative Reorganization', National Municipal Review, 1930, Vol. 19 Page 249 ff.; Coker, Francis W., Dogmas of Administrative Reform', American Pol. Science Review, 1922, Vol. 16, Page 399 ff.

[9] Beard, Charles A., 'Administration: A Test of Ideal and Power. ch. 10, in his Public Policy and General Welfare, New York: Farrar and Rinehart, 1941. என்னும் நூலையும் பார்க்கவும். Waldo, Dwight, 'The Administrative State', A Study of the Political Theory of American Public Administration, New York: Ronald, 1948. அமெரிக்கப் பொதுத்துறை ஆட்சி இயலின் முறையான ஆய்வு அடிப்படையில் இது ஒரு சிறந்த நூலாகும். Cf. also Wallace. Schuyler: 'Federal Departmentalization, New York: Columbia University Press, 1941; Simon, Herbert A., 'Administrative Behaviour': A Study of Decision Making Processes in Administrative Organization, New York: Macmillan, reprinted with new introduction, 1957.

பற்றிய வாதம் ஒரு முன்னறிவிப்பாக இருந்தது. பிரச்சினைகளின் முதன்மைபற்றிய வேற்றுமைகளால் ஆட்சி இயல் வளர்ச்சிக்கான பல திட்டவட்டமான கருத்துகள் மாறக்கூடும் என்பதையும், குறிப்பிட்ட திட்டங்களில் பொருத்தமான அல்லது பொருத்தமற்ற அரசியல் பிரச்சினைகளும் மதிப்பு முடிவுகளும் நுழைவதையும் ஓர் அளவு பரந்த உடன்பாடு எடுத்துக் காட்டுகிறது. புருக்கிங்ஸ் நிலையம் பயன்படுத்திய மதிப்பீட்டு முறையின் தொழில் சார்ந்த பகுப்பையும் வகைப்பாடுகளையும் ஜனுதிபதியின் கமிட்டி விலக்கிவிட்டது. ஜனுதிபதியும் இவர்க்கு வாய்த்த ஆலோசகர்களும் மிகச் சிறப்புடைய பிரச்சினைகள் என்று கருதிய குறிக்கோள்களைக் கமிட்டி தெரிவு செய்தது. இதனுடைய ஆய்வுகளிலும் சிபாரிசுகளிலும் இப் பிரச்சினைகளுக்கு விடைதரக் கமிட்டி முற்பட்டது.

1937 - 1938 ஆம் ஆண்டுகளில் நடைபெற்ற விவாதங்களும் ஜனுதிபதியின் 'வல்லாட்சி'க் கூச்சலும் பல ஆட்சி இயல் மாணவர்களுக்குப் பொது மேலாண்மை (public management) 'கொள்கைகளின்' அறிவியலன்று என்பதைக் காட்டின. தகவல்களைச் சேகரித்து, மதிப்பிட்டு, இறுதியில் சரியான முடிவிற்கு வரும்பொழுது, தன் பொருளாகிய மனிதர்களிடமிருந்து விலகி இருக்கும் இவ் வறிவியல் நுட்ப ஆய்வாளரின் கருத்தை அரசாங்க ஆராய்ச்சி மறு ஆய்வு செய்ய வேண்டும். ஃபிரடெரிக் டபிள்யூ. டெய்லரின் (Frederick W. Taylor) அறிவியல் மேலாண்மைக் கருத்துக்கள்,[10] முன் கூட்டி வேலை நிறைவேற்றத்தின் சரியான முறைகளை ஆய்வு செய்யவும் உருவாக்கவும் வலியுறுத்தின. இதைத் தொடர்ந்து, இம் முறைகளோடு மனிதக் கூறுகளைப் பொருத்தவேண்டும். கடை மட்டத்தில் ஒரு பொறியியலாளர் அல்லது மேற்பார்வையாளர், தொழிலாளர் மீதான அதிகாரத்துடன் தொழிற்சாலையின் அதிகார வைப்பு முறையில் குறிப்பிட்ட வேலை இயக்கங்களின் விவரங்களுக்கு இம் முறையை வளர்த்துப் பயன்படுத்தலாம். திட்டப் பிரச்சினைகளில் மேலாண்மை ஆராய்ச்சியை உடனே பயன்படுத்த முடியாமல் போய்விடுகிறது. அதிகார வைப்பு முறைப் பொறுப்பிற்கு வெளியே இருக்கும்பொழுது ஆராய்ச்சிச் சிப்பந்திகளின் நிலைமை வேருகும். விளம்பரமும் இணங்கச் செய்த வழி நீங்கலாக மனிதர்கள் மீது இச் சிப்பந்திக்கு அதிகாரம் அல்லது மேலுரிமை கிடையாது. சரியான அமைப்பு உறவைப் பெறுவதைத் தவிர, பகுத்தாய்வின் நோக்கம், வேலை நிறைவேற்றத்தை வளர்ப்பதற்கன்று என்னும் பொழுது இதுவே உண்மையாகலாம். இயக்கும் அலுவலருக்கு உதவுவது இவ் வாய்வின் நோக்கமில்லை. ஆனல், இவ் வாய்வு இவரது

[10] Taylor's main work is 'The Principles of Scientific Management, New York : Harper, 1919.

வேலையை மாற்ற உதவலாமெனும்பொழுது மற்ருெரு நிலை நிலவும். மேலும், அரசாங்கத்திற்கு வெளியே இருப்பதில் குறிப்பிட்ட சுதந்தர நன்மையும் பொதுச் செல்வாக்கு நன்மையுமிருந்தாலும், இயக்கும் அலுவலர்களுடன் செயல் தொடர்புகளைப் பேணி வளர்ப்பதில் சில இடரான பிரச்சினைகள் இருக்கின்றன. விளம்பரம் ஒரு ஒற்றைத் தோட்டாச் சுடும் கருவி ; இதைத் தவருகப் பயன்படுத்தும்பொழுது, செயல் உறவு முறைகள் அழியலாம்.

மறுபுறத்தில், சுயேச்சை ஆதரவின்கீழ் நடக்கும் ஒரு சிறப்பு ஆய்வு, ஆய்விற்குரிய அமைப்பிலிருந்து குறிப்பிட்ட கருத்துக்களை விலக்கி ஆற்றல்களைச் சிக்கல் நிலைக்கு எளிதில் கொண்டு செல்லும். நிர்வாகப் பிரிவின் அமைப்புக் கமிஷன்கள் இரண்டும் சமீப காலச் சிறந்த எடுத்துக் காட்டுகளாகும். இவ்விரண்டு அரசாங்கக் கமிஷன் களின் (1947 - 49 ஆம் 1953 - 55) தலைவராக முன்னுள் ஜனுதிபதி ஹுவர் இருந்தார். இரண்டாவது கமிஷன், கூட்டரசு அப் பணிகளை நீக்கியது குறிப்பிடத்தக்கதாகும். ஏனெனில், புதுப் பொருள்களின் தன்மையை ஆய்வதே கமிஷனின் பெரும் சுமையாயிற்று.

ஆட்சி இயல் தன்னுய்வு வளர்ச்சி : குடிமகன், ஆராய்ச்சி நிறுவனங்களின் முறைகளை மாற்றியமைக்க இரு முதன்மையான வளர்ச்சிகள் தோன்றின. ஒன்று, 1933ஆம் ஆண்டில் சிகாகோவில் நிறுவப்பெற்ற பொதுத்துறை ஆட்சி இயற்பணியாகும். இது, ஆட்சி இயல் செயற்பாடுகளில் திட்டமிடக் காலவரையறை செய் தலின் சிறப்பை வலியுறுத்திற்று. இது செயலளவு (அலகு) வளர்ச்சி யிலும் ஆட்சி இயல் அறிக்கை முறை வளர்ச்சியிலும் சிறப்புப் பணி யாற்றுகிறது.[11] நேர்மையான பணி ஒதுக்கல்பற்றியும் அமைப்பு பற்றியும் முழுக் கவனம் பெறுவதற்கு மாருக, ஆட்சியாளர் தம் நிறுவனத்தைப் பயனேடு நடத்த இம் முறை அமைந்திருக்கிறது.

1920ஆம் ஆண்டிலிருந்து 1939ஆம் ஆண்டுவரை அரசாங்கத் தின் எல்லா மட்டங்களிலும் தனிச் சிறப்புடைய சிப்பந்தி வசதிகள் மேலாண்மைப் பகுப்பு அலுவல் சார்ந்த கருவிகளாக வளர்ச்சி யடைந்தது மரபுவழியான ஆட்சி இயல் ஆராய்ச்சிக்குப் போட்டியா யிற்று. துறையின் பட்ஜெட் மதிப்பீடுகளை ஆண்டுத் தணிக்கை அடிப் படையில் நடவடிக்கைகளைத் தொடர்ந்தாய்தல், செலவினங்களையும்

[11] Ridley, Clarence E, and Simon, Herbert A., 'Measuring Municipal Activities', 2nd Edn. Chicago: International City Managers Association, 1943 ; Public Administration Service, 'The Work Unit in Federal Administration', Chicago, 1937 ; Stone, Donald C., 'The Management of Municipal Public Works, Chicago: Public Administration Service, 1939.

கடமைகளையும் ஏற்றுப் பதிவு செய்யும் முறைகளை மேற்பார்வையிடல்; ஊழியர்களை அமர்த்தல், தெரிவு செய்தல், பதவியில் உயர்த்துதல், மாற்றுதல், பணியாள் தொகுதி வகைப்பாட்டைப் பயன்படுத்துதல், இன்னும் இவை போன்ற மத்திய சிப்பந்திச் செயற்பாடுகளுடன், பல்வேறு நிறுவனங்களின் முறைகளையும் திட்டங்களையும் தொடர்ந்து ஆய்வு செய்வதையும் அரசாங்க அமைப்பு சேர்க்க வேண்டும். தலைமை நிர்வாகியின் இணைப்புக் கருவிகளாகக் கட்டுப்பாட்டு நிறுவனங்களையும் சிப்பந்திகளையும் ஜனாதிபதியின் கமிட்டி உயர்த்திய முறை சிறப்பிற்குரியதாகும். இருபதாண்டு (1913 - 1933) திறமையைச் செயலகத்துடன் கூட்டரசு அனுபவம்பற்றி மறு ஆய்வு செய்து, 1939ஆம் ஆண்டிற்குப் பிறகு, ஆட்சி இயல் மேலாண்மையில் பட்ஜெட் செயலகத் திட்டத்திற்கு இவ் வறிக்கை அடிகோலியது.

பட்ஜெட் இணைப்பு நிறுவனத்தில் பொதுத் திறமைக்காக மத்தியப் பொறுப்பைத் திரட்டுவது அரசாங்க மேலாண்மையை வலுப்படுத்தும் கூறுகளின் அடையாளமாகும். அடிக்கடி நிகழ்கிற மதிப்பீட்டு மறு ஆய்வு முறைகளும் திட்ட இணைப்புகளும் மேலாண்மை வளர்ச்சியை ஆர்வத்தோடு பின்பற்றுவதால் வலிமையடைகின்றன. ஜனாதிபதியின் நிர்வாகப் பதவியில் மேலாண்மை மனப்பான்மையோடு, பட்ஜெட், மற்ற அரசாங்கக் கட்டுப்பாடுகளைச் சேர்த்தல், கூட்டரசு ஆட்சி இயல் திட்டத்தின் உயர்மட்டத்தில் காணும் சமீபகால வளர்ச்சியை எடுத்துக் காட்டுகிறது.[12] ஜனாதிபதி தம் ஆட்சி இயல் பொறுப்புக்களை நிறைவேற்றப் பொதுச் சிப்பந்தித் தொகுதியை நாடும் நற்பயனை இது வழங்குகிறது.

1930 - 39ஆம் ஆண்டுகளில் அரசாங்க ஆராய்ச்சியின் ஈர்ப்பு மையம், அரசசங்கத்திற்கு வெளியேயுள்ள தனித்தகுடிமக்கள் ஆதரவு பெற்ற நிறுவனங்களிலிருந்து அரசாங்கத்தின் மத்திய சிப்பந்தி நிறுவனங்களுக்கு மாறியதைக் காணலாம். இதே சமயத்தில், ஆட்சி இயல் குறிக்கோள்களுக்கு விளக்கம் கொடுத்தல், வேலைத் திட்ட, கால வரையறையைத் தூண்டுதல், செயல் திறத் தரங்களை ஏற்படுத்தத் துறை மேலாளர்களுடன் ஒத்துழைத்தல் போன்ற முறை வழிச் செயற்பாடுகளில் மத்திய உதவிக் கருத்திற்குமுன், முறை வழி அலுவலர்களின் நேர்முகக் கட்டுப்பாட்டாளர்களாக மத்திய நிறுவனங்களிலிருக்கின்றன என்னும் கருத்துப் பின்வாங்கியது. நிறுவன நடவடிக்கைகள்பற்றிய தகவல்களைப் பெற்றுக்கொண்ட தலைமை நிர்வாகி, துறைகளில் நிலைபெற்ற தனி நலன்களிலிருந்து பிரித்துப்

12 Hobbs. Edward H., 'Behind the President: A Study of Executive Staff Agencies'. Washington : Public Affairs Press. 1954, and the literature cited there.

பெற்ற மதிக்க முடியாச் செய்திகளையும் பயன்படுத்திக் கொள்கிறார்.[13] அடுத்தபடியாக, படிப்படியானதாக இல்லாவிட்டாலும் வழி முறை நிறுவனங்களில், ஏற்ற இறக்கமான மேலாண்மைச் சிப்பந்தித் தொகுதிகள் அமைகின்றன. சிப்பந்தி நிறுவனங்களுக்குரிய பொறுப்புகளை வரையறை செய்தும், நிர்வாகப் பிரிவு முழுவதிலும் பொறி நுட்ப ஒத்துழைப்பின் வாய்ப்புகளை வளர்த்தும் இவைகள், விரும்பத்தக்கதோர் எதிர்ச் செல்வாக்கைக் கொண்டு வந்துள்ளன.

அரசியல் சூழ்நிலையின் மறு உறுதிப்பாடு: ஐம்பதாண்டு ஆக்கமுடைய ஆராய்ச்சிக்குப்பின், ஆட்சி இயல் பகுப்பிலும் கட்டுப்பாட்டிலும் ஒரு மேம்பாட்டைக் காண முடிகிறது. ஆட்சி இயல் மாணவர்களிடையேயும் இதில் பயிற்சியுடையோரிடமும் ஒரு தொழிலார்ந்த உணர்வைக் காணலாம். எனவே, அரசியலுக்கும் ஆட்சி இயலுக்குமுள்ள தொடர்புபற்றிய பழைய பிரச்சினை, ஒரு புதிய கருத்தை உருவாக்கியது வியப்பில்லை. கொள்கையை உருவாக்க ஆட்சி இயற்கலையில் தேர்ச்சியும் அனுபவமும் வேண்டுமென்பதுபற்றிய யூகம் செய்வதற்கிடமில்லை. தகுந்தவகை, நடைமுறை, கொள்கை வகுக்கும் வாழ்க்கைத் தொழில் சார்ந்த பணியாளரின் பொறுப்புடைமை போன்றவைகளே உண்மையான பிரச்சினையாகும். பணியாளர்களிடமிருந்து இத்தகைய உதவியை அரசியல் மேலாளர்கள் தொடர்ந்து எதிர்பார்க்கிறார்கள் என்பது உண்மையாகும். 'மேலாண்மைப் புரட்சி'பற்றிப் பொதுவாகக் கலந்து பேசுதல் இதைக் கவர்ந்துள்ளது. ஆனால், மேலாண்மைக் குழுவாக அமைந்துள்ளவைகள்மீது உறுதியையும் ஒற்றுமையையும் இது சுமத்துகிறது.

இப் பிரச்சினை மற்ற சிக்கலான பிரச்சினைகளுடன் பிணைந்துள்ளது. இவை: (1) சட்டப்படி ஆட்சி இயல் கொள்கையை அமைப்பதற்கும் சட்ட ஆக்கக் கொள்கை வகுப்பதற்கும் இடையேயான பரப்பில் தகுந்த நடத்தை நெறி; (2) ஒரு புறத்தில், எடுத்துக் கொண்ட பொருள்பற்றிய வல்லுநர்கள், முறைவழி இயக்குநர்களின் முடிவுகளில் நேர்மையான சம நிலையும், மறுபுறத்தில் மேலாண்மைத் திட்டமிடுவோரும் சிப்பந்தித் தொகுதியினரும்; (3) சட்டமியற்றலிலும் விதி வகுத்தலிலும் வழக்கறிஞர்களின் வருங்கால வாய்ப்புகள்; (4) 'அதிகார வர்க்க'க் கோட்பாட்டின் தன்மை போன்றனவாம். இக் கடைசிக் கருத்துப்படி, ஆட்சி இயல் நிறு

13 ஆட்சி இயல் திட்டமிடலிலிருந்து தனித்து, கொள்கைத் திட்டமிடுவதை விவாதிக்க, Key, V. O. 'Politics and Administration', in White, Leonard D., ed. 'The Future of Government in the United States, Chicago, University of Chicago Press, 1942.

வனங்கள் விரும்பத்தக்க சமூக நோக்கங்களுக்குப் பொறுப்புடையன வாகையால், இவைகளுக்காகச் சட்ட ஆக்கத் துறையிலும் போராட வேண்டுமென்று சிலர் உணர்கின்றனர். சட்டசபை ஏற்படுத்திய கொள்கைகளுக்குட்பட்டு ஆட்சி இயல் நிறுவனங்கள் பெற்றுக் கொண்ட பணியீடுகளைத் தாமே செய்து முடிப்பதோடு நின்றுவிட வேண்டுமென்று சிலர் நினைக்கின்றனர். மறுபடியும், தகுந்த வகை, நடைமுறை, பொறுப்புடைமை போன்ற பிரச்சினைகளுக்குத் தக்க விடைகள் கிடைத்தால் இவ்விரு நிலைகளுக்கிடையேயுள்ள வேற்றுமை குறையும்.

ஆட்சி இயல் இறுதி நிலை, ஆட்சி இயல் உசிதம், ஆட்சி இயல் பொறுப்பு போன்ற பிரச்சினைகள்பற்றிய கடந்த தலை முறையினரின் விவாதம் ஆட்சி இயல் ஆராய்ச்சியில் ஒரு மாற்றத்தை வெளியிடுகிறது. ஓர் அமைப்பின் மேலாண்மை, அரசாங்க அமைப்புகள் மேற்கொள்ள வேண்டிய குறிக் கோள்கள், மதிப்புகளின் ஆய்வுக் கூறுகள், தொழில் நுட்பத் திறமை, தனிச் சிறப்பு, அனுபவம், இணக்கம் போன்றவைகளைக் கருத்திற்கொள்ள வேண்டும். ஜனநாயக சமூகத்தில் ஆட்சி இயலின் பங்குபற்றி நாம் முன் கொண்ட கருத்து இனிமேலும் கட்டுப்படுத்துவதாகவில்லை. ஜனநாயகமும் திறமையும் ஆட்சி இயலில் சேர்ந்திருக்கத் தகுந்தனவெனும் ஆராய்ச்சிக் கட்டுரையில், ஒரு காலத்தில், வாதம் நிலைத்திருந்ததாகத் தெரிகிறது. ஆட்சி இயல் பற்றியவைகளில் தன் முனைப்பான அரசியல் தலையீடுகளுக்கு முன் ஜனநாயக ஆட்சியைத் திறமையுடையதாகவும் பயனுடைய தாகவும் எப்படிச் செய்யமுடியுமென்பது பிரச்சினையாகவே இருந்தது. இன்று தொழில் நுட்பத் திறமை, தரம் இவற்றின் சிறப்பைக் குறைத்து மதிப்பீடு செய்வதில்லை. ஆனால், ஏற்றுக்கொண்ட கொள்கைகளை நிறைவேற்றுவதில் நிதிச் சிக்கனமும் நுட்பமான நல்ல நடைமுறையும் ஜனநாயக ஆட்சி முறையில் பரந்தும் சிறந்தும் காணப்படுவதைத் திறமையின் அளவுகோலெனக் கொள்ளலாம். இறுதிச் சிறப்பின் திறமை, சமுதாயத்தால் ஏற்றுக்கொள்ளப்பெற்ற மதிப்புகளை அடைதலுடன் இணைந்துள்ளது,

அமெரிக்க வளர்ச்சியில் அடுத்துவரும் ஒவ்வொரு நிலையிலும் எதைச் செய்வது, எப்படிச் செய்வது என்ற முறையில் கண்ட பயன்கள் பரவலாக ஏற்றுக்கொள்ளப்பெற்று, விரைவில் மரபமைந்த திட்டங்களாய்த் தோன்றின. ஆனால், வேகம் நிதானமாகவே இருந் தது. ஒவ்வொரு சமயத்திலும், ஒன்றை முடிவு செய்யப் போதுமான ஒரு கருத்தாதிக்கம் உருவாகு முன்னால், தன் முன்னைய விளக்க 'உண்மையை'ப் புதிதாய் ஆராய்வதற்கான நுண்ணறிவு ஊடுருவல்

ஏற்பட்டுவிடுகிறது. இவைகளெல்லாம் கால வண்ணச் சட்டத்தில் சிறிதளவு வெளிப்பட்டிருந்தாலும், உடனடியான நடைமுறை நலங்களில் தனித்த அமைதியின்மை இருந்தாலும், ஆட்சி முறையைப் பார்க்கும்பொழுது குறிப்பிடத்தக்க அளவில் போலி அறிவு வளர்ச்சியடைந்துள்ளதை ஒப்பற்ற ஆதாயம் என்றே கருத வேண்டும். ஆட்சி இயல் ஆராய்ச்சியின் நடப்புப் போக்கில் இது வெளியாகிறது. இதைப்பற்றி நாம் இப்பொழுது ஆய்வோம். எனினும், முதலில், இதுவரை ஆய்ந்த போக்கிற்கு நெருங்கிய தொடர்புடைய கருத்தை எடுத்துக் கொள்ளுதல் விரும்பத் தக்கதாகும். அரசாங்கப் பணிகளில் நுழைய விரும்புபவர்களிடமிருந்து எதிர்பார்க்க வேண்டியது என்ன?

3. பொதுத்துறை ஆட்சி இயலுக்காகப் பயிற்சி

கல்வி இயல் கூறுகள் : ஆட்சி இயலை ஒரு தொழிலாகக் கொள்ள விரும்பிப் பயில விரும்புவோர்க்கு உரிய தர நிர்ணயம் உண்டு; தனிப் பயிற்சி முறைகளும் உண்டு. ஆட்சி இயலின் பாவனைகளையும் நுட்பங்களையும் தெரிந்து கொள்வதற்கு இங்குக் குறிப்பிட்ட நுழைவுத் தர நிர்ணயமும் பயிற்சி முறையும் தக்க கருவிகளாகும். 'ஆட்சி இயலில்' தனிப் பயிற்சி செய்யும் வாழ்க்கைத் தொழில் சார்ந்த குழு எதுவுமே கிடையாது. சமூகத்திற்காகச் செய்யவேண்டிய செயல்களிலும் பணிகளிலும் பொதுப் பணிகளின் ஒவ்வொரு தொழிலும் தேர்ச்சியும் (profession and skill) அடங்கும். எனினும், பொது அலுவலர்களின் பொதுச் சீர்திருத்த அமைப்புகளும், நாடு முழுவதிலுமுள்ள பல்கலைக் கழகங்கள் கல்லூரிகளின் அரசியல் துறைகளும் அரசாங்கப் பணிக்கான சரியான பயிற்சிபற்றி ஆழ்ந்த அக்கறை காட்டுகின்றன. கடந்த தலைமுறையில் கருத்துகள் படிவதும் முறைகளை அணுகுவதும் வளர்ச்சியடைந்தன.

அரசாங்க நடவடிக்கை வகைகளில் எவ்வளவு மாறுபாடுகள் இருந்தாலும், பொதுப் பணியின் மேலாண்மை (management of public business) வாழ்க்கைத் தொழில் களமாக ஏற்கப்பட்டிருக்கிறது. இதற்காக, நல்ல திறமையைக் கவரப் பயிற்சியும் தூண்டு விசைகளும் வழங்கப்படுகின்றன. பேராசிரியர் ஜார்ஜ் ஏ. கிரஹாம் ஒரு அதிகாரபூர்வமான மதிப்பீட்டில்[14] பொதுத்துறை ஆட்சி இயலுக்கான பயிற்சி, தனிச் சிறப்புள்ள வாழ்க்கைத் தொழில் சார்ந்த பயிற்சி ஆகாது; ஆனால் இது கல்விக் கொள்கையின் ஒரு பரந்த

[14] Graham George A., 'Education for Public Administration' Chicago: Public Administration Service, 1941.

பிரச்சினையாகுமென்பதைக் கூறுகிறர். அடுத்தடுத்து வருகின்ற திறமைச் சோதனைகளை, பெரும் பொறுப்புக் கடமைகளுக்காக ஏற்கத் தன்னைத் தயார் செய்துகொள்ளும் தனி மனிதனின் அனுபவச் சிறப்பை மேன்மேலும் தொடர்ந்து பெருக்குவதே இதன் குறிக்கோளாகும். பொதுப் பணிகளில் திறமையைப்பெற அரசாங்கம் ஆள் சேர்க்கும் பொழுது பள்ளி, கல்லூரிகளின் பல்வேறு நிலைகளுடன் இணைய வேண்டும். 1958 ஆம் ஆண்டில் நிறைவேறிய கூட்டரசு ஊழியர் களின் பயிற்சித் திட்டத்தையொட்டி, அரசாங்கம் தன் ஊழியர்களின் முன்னேற்றம் கருதிப் பயிற்சி ஏற்பாடுகளைச் செய்து கொடுக்க வேண்டும். மேலும், இவர்களுக்குப் போதுமான தனிச் சிறப்புப் பயிற்சியையும் நுண்ணறிவைப் பெருக்கிக்கொள்ளும் வாய்ப்பையும் அரசாங்கம் வழங்க முயலவேண்டும்.

முக்கியமான கருத்துகள்: பொதுப்பணிகளுக்கு மட்டும் தயாராகும்முறையில் கல்வி நிலையங்களில் தனித்த திட்டங்களை ஏற்படுத்துவதை முழுமையான கொள்கை ஆதரிக்காது. மாருக, பல் கலைக் கழக நிலையில் திட்டம் அமைத்து, அரசாங்கப் பணியில் ஈடுபட விரும்புகின்றவர்களுக்கும், மேல்படிப்பை முதன்மையாகப் பொது விவகாரங்களுடன் தொடர்புப்படுத்திக் கொண்டவர்களுக்கும் உதவும் முயற்சிகளை இது பேணும். தகுந்த வழி காட்டலையும், தகவலையும் பயிற்சி முறையைத் தேர்ந்தெடுக்கத் துறைகளுக்கிடையேயான ஏற்பாடுகளையும், ஆய்வுத் தரங்களையும், ஆக்கத் திறமைச் சான்றுகளை யும் இத்தகைய திட்டங்கள் வழங்க முயலும். இது போன்றே, பொதுப்பணிகளில் நுழைந்தபின், அரசாங்க மேலாளராக (manger) அல்லது நிர்வாகியாக (executive) வர வாய்ப்புள்ளவர்களுக்கு எனத் தனித்த சிப்பந்திக் கல்லூரி (staff college) ஒன்றிருக்கும். சேவைப் படிப்புக் கொள்கையை யொட்டி, பிரிவுகள் அல்லது துறைகளின் வழி முறையில் முன் நோக்கிய மேற்பார்வைக்கும் பதவி உயர்விற்கும் கீழ்ப் போட்டி வாய்ப்பு முறைகளும் இருக்கவேண்டும்.

ஒரு தனி வகை நடவடிக்கை அல்லது சிறப்புப் பாடத்திட்ட மொன்றை நிறுவ உடன்பட்டு இணைந்த பொருளைக் கொண்டும் இதனுடைய தனித்த நுட்ப முறையைக் கொண்டும் பொதுத்துறை ஆட்சி இயலை அடையாளம் காண முடிவதில்லை. மாருக, பட்டப் படிப்பிற்குக் கீழ் ஒரு தாராளமான, பரந்த கல்வி முறை சிறந்த தென்பதற்குப் போதுமான உடன்பாடு இருக்கிறது. இக் கல்வி முறையில், பொருளாதார நிறுவனங்களின் இயக்கம் பற்றிய உண்மை யான விழிப்பும், தற்காலச் சமுதாயத்தில் அரசாங்கத்தின் பங்கு பற்றிய விழிப்பும் அடங்க வேண்டும். இயலுமாயின், செயலறிவு சார்ந்த பகுப்பு நடைமுறைகளுடன் புள்ளி விவரங்களும், கணக்கு,

வைப்பு முறையும் இதில் இடம் பெறலாம். பேச்சுத் திறமையையும் பயனுறுதியோடு எழுதுவதையும் இது வலியுறுத்த வேண்டும். ஒரு குறிப்பிட்ட பதவிக்கான பயிற்சியைக் காட்டிலும் இது சிறந்ததாக இருக்கும். பட்டங்களுக்கு மேற்பட்ட படிப்பு நிலையில் உள்ள தொழிற் பள்ளிகள் அரசாங்க வேலைக்கான ஆட்களைத் தேர்ந்தமர்த்த உள் ளார்ந்த மூலங்களாகும். இயற்கை அறிவியல்கள் (natural sciences), பொறியியல், கல்வியியல், மருத்துவம், சமூகப்பணி, சட்டம், பொருளா தார அரசாங்க ஆராய்ச்சி (government research) போன்றவை களில் தொழிற்பயிற்சி பெறுதல் தொழிற்பயிற்சிப் பட்டங்களைப் பெறுவதோடு முடிவடைகின்றன. இத்துடன், தேர்ச்சியையும் அனுபவத்தையும் பொதுப் பணியாளர் தெரிவுக் கமிஷன்கள் வகைப் படுத்திப் பெற்றுள்ள இடைநிலைப் பதவிகளுக்கான தகுதிகளாய் அரசியலும் ஆட்சி இயலும் இப்பொழுது பெரும்பாலும் ஏற்றுக் கொள்ளப்படுகின்றன. ஆகையால், பொதுப் பணிகளின் நுழைவு முன் பயிற்சிகளில் (pre-entry training) எந்த விதமான தொழில் ஆயத்தப் பயிற்சியையும் வழங்காத மனப்பான்மையை நாம் காண் கிறோம்.

பிரிட்டனுடன் வேறுபடும் பண்பு: மினிசோட்டா (Minne-sota) பல்கலைக் கழக 1931 ஆம் ஆண்டு மாநாட்டிற்குப் பிறகு, பொதுச் சுகாதாரம், பொதுப்பணி, பொது நலம் போன்ற ஆட்சி இயல் நடவடிக்கைகளின் நுட்பங்களுக்குப் பயன்படுதல் நீங்கலாகப் பொது மேலாண்மைக் கூறுகளை ஒரு பாடப் பொருளாக அமைக்க முடியுமா வென்னும் பிரச்சினையில் பெரும் கவனம் செலுத்தினர்கள். இது முடியுமானால், மாணவர்களை ஆட்சி இயல் பணிக்குத் தயாராக் குமா? உண்மையாகவே, எந்தத் திட்டமும், சூனியத்தில் பொதுப் பணியாளர்களுக்கு அரசாங்க மேலாண்மை அறிவையும் கலையையும் பயிற்றுவிக்க முற்படவில்லை. சைரக்கூஸ் (Syracuse) பல்கலைக் கழகம், அரசாங்கச் சேவையை நோக்கமாகக்கொண்ட ஒரு சிறப்புப் பட்டப் பயிற்சியை முன்னோடியாகத் தொடங்கியது. மேலாண்மை நுட்ப முறைகளையும் பாடப் பொருளின் சிறப்புப் பகுதிகளையும் தெரிந்து கொள்ளப் பலவற்றுலானதொரு பயிற்றுவிப்பு முறையை இப் பல்கலைக் கழகம் பயன்படுத்தியது. இதன் பட்டதாரிகளை, குறிப்பாக பட்ஜெட், பணியாள் தொகுதி நிறுவனங்கள் எடுத்துக் கொண்டன.

பொதுப்பணிகளுக்கு ஆட்களை எடுப்பதில் அமெரிக்கா, பிரிட்ட னில் 1853-54-ஆம் ஆண்டு டிரெவிலியன் நார்த்கோட் (Trevelyon-Northcote), மெக்காலே (Macaulay) அறிக்கைகள் சிபார்சு செய்த

வழிகளைப் பின்பற்றவில்லை.[1] இவ் வறிக்கைகள், உயர் சிவில் பணிகளின் நுழைவுத் தரங்களுக்கு, நுழைவிற்குப் பின் தகுந்த பயிற்சியுடனும் தகுதியுடனும் பிரிட்டிஷ் பல்கலைக் கழகங்களின் பட்டதாரிகளிலிருந்து உயர்பதவிக்கானவர்களை அமர்த்தவேண்டுமென சிபாரிசு செய்தன. 1934ஆம் ஆண்டுவரை இந்த நாட்டில், அரசாங்க வேலையைச் செங்குத்தான பணியமைப்பில் தொழில் சார்ந்த குழுக்களாக வகைப்படுத்தலாம் என்னும் பாவனையில் சிவில் பணிக்கு ஆள் எடுக்கும் கொள்கை இருந்து வந்துள்ளது. இத்தகைய ஒவ்வொரு பணிக்குள்ளும் வேலை வகைப்பாட்டைத் தேவையான பயிற்சியையும் அனுபவத்தையும் கொண்டு நிர்ணயம் செய்தபின், போட்டித் தேர்வுகள் வழியாகத் தகுதி பெற்றவர்கள் தெரிவு பெற்றனர். ஒரு குறிப்பிட்ட பதவிக்கான நடைமுறைத் தேவைகளைப் பெறும் திறமைக்கு மேலாக வாழ்வுத் தொழில் அல்லது தொழில் அனுபவத்திற்கு இக் கொள்கை சலுகை வழங்கியது. இக் கருத்தை வன்மையாகக் கண்டித்தனர். ஏனெனில், திட்டவட்டமான முறைவழி வாழ்க்கைத் தொழில் முறை இல்லாதபோது, குறிப்பிட்ட அனுபவமின்மை, திறமைமிக்க வாலிப ஆண்களையும் பெண்களையும் இவர்களின் வாழ்க்கைத் தொழிலுக்கு வேறு திசையை நோக்கும்படி செய்கிறது.

1934-ல் இருந்து பத்தாண்டுக் காலத்தில், பொதுப்பணியில் தொழில் சார்ந்த வேலைகளுக்கு நுழைவுத் தரங்களையொட்டி ஆட்களைச் சேர்ப்பதில் குறிப்பிடத்தக்க முறையில் முயன்றனர். 1934ஆம் ஆண்டில் கல்வித் துறையிலிருந்த காலஞ்சென்ற பேராசிரியர் லியனார்டு டி. ஒயிட் (Leonard D. White) என்பாரின் முயற்சியால் அமெரிக்க ஐக்கிய நாடுகளின் சிவில் சர்விஸ் கமிஷன், ஜூனியர் சிவில் சர்விஸ் ஆய்வாளருக்குத் தேர்வுகள் நடத்தியது. இத் தேர்விற்குக் கல்வி இயல் பயிற்சி முதன்மையாக இருந்தது. 1936-ல் ஒரு பரந்த வகையில் சமூக இயல்களின் மாற்றியல் தேர்வு ஆராய்ச்சியாளர்களின் பதிவேடு ஒன்றைத் தயாரித்தனர். இதிலிருந்து குறிப்பிட்ட அனுபவத்தைக் காட்டிலும் பொதுத் திறமையை நாடும் துறைகள் நியமனங்களைச் செய்யலாம். 1935ஆம் ஆண்டு ஜனவரியிலிருந்து 1939ஆம் ஆண்டு மார்ச்சு மாதம் முடியக் கூட்டரசு நிறுவனங்கள் 5,000 ஜூனியர் தொழில் பதவிகளுக்கு ஆட்களைத் தேர்வு செய்

[1] See Eaton, Dorman B., 'Civil Service in Great Britain', New York: National Civil Service Reform League, 1881; White, Leonard D. and others, 'Civil Service Abroad', New York: McGraw-Hill, 1935; Stout, Hiram M., 'Public Service in Great Britain', New York: Harcourt, Brace, 1938; Kingsley, Donald, 'Representative Bureaucracy', Yellow Springs: Antioch Press, 1944; Robson, William A., ed. 'The Civil Service in Britain and France, New York: Macmillan, 1956.

தனர்.[1] 1934ஆம் ஆண்டில் வாஷிங்டனில் பொதுக் காரியங்களின் தேசீய நிலையம் (National Institute of Public Affairs) அமைக்கப் பெற்றது. கற்பவர்கள் அல்லது ஓர் இடத்தில் வசிப்பவர்கள் என்ற முறையில், ஆண்டுதோறும் கல்லூரிகளிலிருந்து வெளிவரும் ஆண்களுக்கும் பெண்களுக்கும் கூட்டரசு நிறுவனங்கள் இயங்கும் முறைமையை நேரில் கற்பதற்கு இந்த நிலையம் வாய்ப்பளித்தது. கூட்டரசு நிறுவனங்களே இவ் வேலையை ஏற்றுக்கொண்டபொழுது இந் நிலையம் கலைந்தது. நகராட்சி உள்ளிருந்து தேர்ச்சிபெறும் திட்டம், சைரக்கூஸ், வாயினி (Wayne), சின்சின்னட்டி (Cincinnati) போன்ற பல்கலைக் கழகங்களின் ஊக்கத்தையும் ஆதரவையும் பெற்றது. வேலைப் பயிற்சித் திட்டம் சோதனை முறையில் பொது அலுவலர்களின் தேசீய அமைப்புகளில் வளர்ந்தது. இவ் வமைப்புகளுடன் சிகாகோவிலிருக்கும் (Chicago) பொதுத்துறை ஆட்சி இயலின் தீர்வகம், (Public Administration Clearing House), மிச்சிகன் நகராட்சி சங்கம், லாஸ் ஏஞ்சல்ஸ் கவுண்ட்டி (Los Angeles County) போன்றவைகளும் தொடர்பு கொண்டவைகளாகும். கூட்டரசு அரசாங்கத்தில், 1950-க்குப்பின் வளர்ச்சியடைந்த, பொது சிவில் சேவை நுழைவுத் தேர்வு கல்லூரிப் பட்டதாரிகளுக்குப் பெரும் வாய்ப்பளிக்கிறது. இவர்கள் தொழில் அனுபவத்தைக் காட்டிலும் திறமையை இத் தேர்வுகளின் வாயிலாகப் பெறலாம். மேலும், இயல்பான நுழைவுத் தரத்தின் உயர்ந்த ஊதியம் பொருள் கவர்ச்சியை வழங்கிற்று.

நுழைவிற்குப்பின் பயிற்சி: உள்ளார்ந்த நிர்வாகத் திறமை, நுழைவிற்குப்பின் பயிற்சி, அல்லது தொழில் இடைப் பயிற்சி போன்றவைகளின் வளர்ச்சிக்கான அரசாங்கத் திட்டங்களை அண்மையில் ஏற்கும் வரை, குறிப்பாக எழுத்தர்கள், உடல் உழைப்பாளர், மத்திய அல்லது கீழ்நிலை ஊழியர்களின் முன்னேற்ற வாய்ப்புகளை இத் திட்டங்கள் வெளியிட்டன. அரசாங்க ஊழியர்களின் பெரிய குழுக்கள் தங்கியிருந்த இடங்களுக்கு அண்மையில் தென் கலிஃபோர்னிய (Southern California) பல்கலைக் கழகத்தைப் போன்ற பல கல்விக் கழகங்கள் தோன்றின. இவைகள், குறிப்பாக ஆண்டு வரவு செலவுக் கணக்கிடல், கணக்கு வைப்பு, போலீஸ், தீ அணைப்பு போன்றவை, வரி மதிப்பிடல், சுகாதார சோதனை போன்ற பயிற்சித் திட்டங்களைப் பொது ஊழியர்களுக்காக ஏற்படுத்தின.

[1] Report of President's Committee on Civil Service Improvement, 77th Congress, 1st Sess.. House Doc. No. 118, Page 25, Washington, 1941. மற்ற பட்டியல்களிலிருந்து செய்யப்பட்ட நியமனங்கள், வழக்கமாகப் போட்டித் தேர்வு வழியாக வருபவர்கள் இந்த எண்ணிக்கையில் (2421) பாதிக்குக் குறைவானவர்களே [illegible].

1936ஆம் ஆண்டின் ஜார்ஜ் டீன் (George Deen) சட்டப்படி எல்லா மாநிலங்களுக்கும் மாநகர்களுக்கும் பொதுப்பணிகளில் இருப்போருக்குத் தொழிற்பயிற்சி அளிக்க நிதி உதவி கிடைத்தது. வேளாண்மைத் துறையின் சட்டப் படிப்புப் பள்ளியில் இந்தச் சேவையில் இருந்துகொண்டே பயிற்சிபெறும் திட்டமும் நாட்டின் தலைநகரில் உண்டு. மற்றவைகள், அமெரிக்கப் பல்கலைக் கழகமும் ஜார்ஜ் வாஷிங்டன் பல்கலைக் கழகமுமாகும். இவை இரண்டும் கூட்டரசு அரசாங்கத் தலைநகரில்தான் இருக்கின்றன. இவைகள் பொதுத் துறை ஆட்சி இயல் உட்பட எல்லா சமூக அறிவியல்களிலும் மாலை வகுப்புகள் நடத்துகின்றன. நாடு முழுவதிலுமுள்ள மற்ற நிலையங்களுடன், இந் நிலையங்களும் ஆண்களையும் பெண்களையும் பயிற்றுவித்தன. இவர்கள் எழுத்தர்களாகவும் செய்தியாட்களாகவும் தொடங்க ஆட்சி இயல் தொழிலியல் பதவிகளை யடைந்தனர். கூட்டரசுப் பணியியல், அரசுத்துறையின் வெளி விவகாரப் பணி நிலையம், கூட்டரசுப் புலன் விசாரணைச் செயலகம், உள்நாட்டு வருவாய்ப்பணி போன்றவைகளைத் தவிர மற்ற பணிகளில் நுழைவிற்குப்பின் பயிற்சி முறையாக அமையவில்லை.[1] இதில், தேர்ந்தெடுக்கப்பெற்ற தனி மனிதர்கள் தங்களின் வேலைக்குப் பிறகு அரசாங்கச் செலவில் மேலும் படிக்க இது அதிகாரமளிக்கிறது. இன்னும் குறிப்பிட்ட பணிகளைச் செய்து முடிப்பதில் செயல் தரத்தை உயர்த்த நேர்முகத் தொடர்புடைய சேவையில் இருக்கும்பொழுதே பயிற்சி பெறும் திட்டமும் இருந்து வருகிறது.

பொதுப் பணியின் குழு அமைப்பு: நுழைவிற்குப்பின் பயிற்சி ஏன் அலுவல்வழி முன்னேற்றத்துடன் மிக நெருங்கி இணையவில்லை யென்பதன் முதன்மையான காரணம், அமெரிக்கர்கள், பொதுப் பணியை, வாழ்க்கைத் தொழிலில் ஊக்கம் பெறத்தக்க இணைந்த குழுக்களாகப் பிரிப்பதை வெறுக்கின்றனர். பொதுப்பணிப் பணியாட்டொகுதி விசாரணைக் கமிஷன் (1935), ஆட்சி இயல், வாழ்க்கைத் தொழில் சார்ந்தவை, எழுத்தாயரைச் சார்ந்த, தேர்ச்சி பெற்ற வர்த்தக, தேர்ச்சி பெறாத ஊழியர்களெனத் தனித்தனியாக அமைக்கக் கருத்து தெரிவித்தது. இத் திட்டங்கள் பொது மக்களிடமிருந்து பெறவேண்டிய கவனத்தைப் பெறவில்லை.[2] ஜூனியர் சிப்பந்தி நிலையிலிருந்து அல்லது இன்னும் கீழிலிருந்து, உயர் மட்டத்திற்கு ஆட்சி இயல் உதவியாளராகச் செல்லும் செங்குத்தான

[1] மற்றொரு வளர்ச்சிக்கு, Reining Henry, Jr., 'The First Federal In-Service Internship Program'. Personnel Administration, 1944, Vol. 7, p. 8 ff.

[2] Better Government Personnel, p. 5-6, 37-47, New York: McCraw-Hill, 1935.

ஏணியாக ஆட்சி இயல் வகுப்பு அமையும் என்ற விளக்கத்திற்குப் பின்னும், இத்தகைய ஏற்பாடு தனி உரிமை நலன்களுக்கே பயன் படும் என்னும் கருத்து நிலவுகிறது. இம் முறை எழுத்தாய, தொழில் நுட்ப, வாழ்க்கைத் தொழில் சார்ந்த பணிகளைப் பாதித்து, உயர் மட்டத்தில் அரசியல் செயலாளர்கள், துணைச் செயலாளர்களின் கீழுள்ள பதவிகளை ஒரு தனி வகுப்பிற்கு ஆதரவாக இட ஒதுக்கம் செய்யலாம் என்று கூறலாம்.

இருப்பினும், அமெரிக்கப் பணியாட்டொகுதி நடைமுறையில், ஓர் இணைந்த ஆட்சி இயல் வாழ்வுத் தொழிற்குழு எழும் வரையில், பணித் தொகுதிக்கு வெளியிலிருந்து அமர்த்துதல், தொழில் சார்ந்த, தொழில் நுட்ப, ஆட்சி இயல் ஊழியர்களைக் கீழிருந்தே பதவி உயர்வு அளித்தல் போன்ற பல்வேறு முறைகளிலும் உயர் ஆட்சி இயல் பதவிகளுக்கு ஆட்களை அமர்த்தலாம். இந் நிலைகளில், ஆட்சி இயலின் நுழைவு - முன் - பயிற்சித் திட்டங்கள், பொதுப் பணிகளின் நோக்கங்களிலும், மேலாண்மையின் தொழில் சார்ந்த பதவிகளின் குறிப்பிட்ட கவர்ச்சிகளைவிட அரசாங்கத்திலிருந்து போட்டி முறை யில் வேலை வாய்ப்புகளை வரவேற்பதைச் சார்ந்திருக்க வேண்டியிருக் கிறது.

உயர்ந்த வாழ்க்கைத் தொழில் வாய்ப்புகள் : ஆட்சி இயல் வாழ்வுத் தொழிலுக்குச் சட்ட ஆக்க ஒப்புதல் இல்லாதிருந்தாலும் கூட, நீண்டகாலக் குறிக்கோளாக இத்தகைய நோக்கத்தைப் பேணப் பல செய்யலாம். சிவில் பணி வளர்ச்சிபற்றிய (1941) ரீட் கமிட்டி யின் (Reed Committee) ஆக்கச் சிபாரிசுகள் 'ஒரு ஆட்சி இயல் படையை' ஏற்படுத்தத் தூண்டின.[1] இச் சிபாரிசுகள் : குறிப்பிட்ட தரங்களின் பதவிகளைக் குழுக்களாக்கல், உயர் ஆட்சி இயல் பதவிக் கான நியமனங்களைச் செய்யப் பணியாள் தொகுதியின் பதிவேடு ஒன்றை வைத்துக்கொள்ளுதல் ; மேனிலைப் பதவிகளின் காலி இடங் களைப்பற்றி அறிவித்தல் ; சோதனைக்குள்ளான தகுதியுடையவர் களை உயர்பதவிகளுக்காகச் சிபாரிசு செய்தல்; நடவடிக்கையைப் பின் பற்றுதல், ஆட்சி இயல் குழுவின் மிகத் தாழ்ந்த நிலையிலுள்ள பணி யாள் தொகுதியைப் பயிற்றுவித்தலும் பயன்படுத்தலும், எந் நாளும் நிறுவனப் பணியாள் தொகுதி அலுவலர்களின் தொடர்ந்த குறிக் கோளாக இருக்க வேண்டும். இத்துடன் பணியாட்களை நிறுவனங் களுக்கிடையே மாற்றுகின்ற தாராளக் கொள்கையினுல் இவர்களின் அனுபவம் விரிவடைவதோடு பொது ஆட்சி இயல் திறமையும் வளர்ச்சியடையும்.

[1] OP. cit. above in note 16, P. 3, 56-62, 86-97. See also White, Leonard D., 'Government Career Service' Chicago: University of Chicago Press, 1935.

இதே வழியில் ஒரு புதிய தொடக்கத்தை, அரசாங்க நிர்வாகப் பிரிவுபற்றிய இரண்டாவது கமிஷன் எடுத்துக் கூறியது. இதன் தலைமைப் பதவியை ஜனதிபதி ஹெப்பர்ட் ஹூவர் வகித்தார் (1953 - 55). ஆட்சி முறையின் உயர்மட்ட அமைப்பில் ஆட்சி இயல் தரத்தையும் அரசியல் கூறுகளையும் வலுப்படுத்தக் கூட்டரசுப் பணித் தொகுதியினர்பற்றிய சுவையான ஒரு முறைவைப்பையும் இக் கமிஷனின் சிபாரிசு கொண்டிருந்தது. ஹரோல்டு டாட்ஸ் (Harold W. Dodds) என்பாரைத் தலைவராய்க் கொண்ட ஒரு தனிப் பிரிவு தயாரித்தளித்த அறிக்கையில் இக் கருத்துகள் குறிப்பிடப் பட்டன. இவர் குறிப்பிடத்தக்க அரசியல் அறிஞராகவும், குடிமக்கள் தலைவராகவும், பிரின்ஸ்டன் பல்கலைக் கழகத் (Princeton) தலைவ ராகவும் இருந்தார். முன் குறிப்பிட்ட, பேராசிரியர் கிரஹாம், சிப்பந்திப் பணியை இயக்கினர். துறைகளை இயக்குவதில் அரசியல் நிர்வாகியின் பங்கை முழுமையாக ஏற்க வேண்டுமென்றும், இவரது எல்லையை விரிவாக்க வேண்டுமென்றும் அறிக்கை வலியுறுத் திற்று. அரசாங்கத் தேவைகளை நிறைவேற்றக் கிடைக்கும் உயர்ந்த தொழிலார்ந்த தர வரிசைகளை சீனியர் பணியாளர் குழுவென ஒன்ருகச் சேர்க்கவேண்டுமென்ற வேண்டுகோளுக்கெதிராக இக் கருத்து சம நிலை செய்தது. 1958ஆம் ஆண்டில் சில தொடக்க நடவடிக்கைகளை எடுத்தனர். ஆனல், இத் திட்டத்தைப்பற்றி முன் கூட்டி இப்பொழுது ஒன்றும் சொல்லமுடியாது. மொத்தத்தில், பொது நிலையாளர்கள் இதற்குப் பரிவு காட்டவில்லை. உயர் சிவில் பணியாளர்கள் பெரும்பாலும் உறுதியற்றிருந்தனர். எட்டு ஆண்டிற்குமுன் துறைப் பதவியான துணைச்செயலாளர் பதவியை ஒரு வாழ்க்கை சார்ந்த பணியாகப் படைத்தபொழுதும் இதே உறுதி யற்ற நிலைதான் இருந்தது.

4. ஆராய்ச்சியின் எல்லைகள்

போக்குகளும் எதிர்ப் போக்குகளும்: அமெரிக்க ஐக்கிய நாடுகளில் 1940க்கும், 1950க்கும் இடைப்பட்ட பத்தாண்டில், பொதுத் துறை ஆட்சி இயல்பற்றிய ஆய்வின் நுண்ணறிவு முன்னேற்றத்தில் மிகச் சிறந்ததோர் வளர்ச்சி இருந்தது. இப் போக்குகள் ஒன்றுக் கொன்று சிறிது எதிர்த்தும் சிறிது ஆதரித்தும் வந்தன. குதிரை ஏறிச் சவாரி செய்பவர் சேணத்தில் தாவி நாலாத் திசைகளிலும் ஒரே சமயத்தில் குதிரையைச் செலுத்துபவர் போன்ற காட்சியை மறுபடியும் நடித்துக் காட்டுவதுபோல இருந்தது நிலைமை.

இரண்டு உண்மைகளில் இந் நிலைபற்றிய விளக்கத்தை முதன்மையாகக் காணவேண்டும் ஒரு புறத்தில், கல்வி இயலார்

ஆட்சி இயலை நடத்தும் விதம் இதை ஒரு மேட்டு நிலத்தில் விட்டுள்ளது. இப் பாடப் பொருள் கணிசமான தொலைவில் விடப் பட்டுள்ளதெனத் துணிகரச் செயலுக்குரிய சிந்தனையாளர்கள் நினைக்கின்றனர். ஒரு சாதக நிலையைப் பெறத் தேக்கமடைந்துள்ள அமைதியற்ற நிலை முனைந்துகொண்டிருக்கிறது. மறுபுறத்தில், சிவில், இராணுவ நிறுவனங்களில், போர்க்காலச் சேவையானது பொதுத்துறை ஆட்சி இயலைக் கற்பிக்கும் நூற்றுக்கணக்கானவர் களுக்குப் பெருமளவு அரசாங்கத்தில் நேர்முகப் பங்கு கிடைத்தது. 'எல்லாவற்றையும் புத்தகங்கள் கூறவில்லை' யென்பதை இவர்கள் விரைவில் கண்டனர். புரட்சி அனுபவத்தை நிறையப் பெற்றிருந்த இவர்கள், 'கதையை வேறு விதமாய்ச் சொல்ல' எதிர்பார்த்துக் கொண்டிருந்தனர். இவ் விரண்டு உண்மைகளின் இணைப்பு, புதிய முறைகளைக் கையாளத் துடிக்கும் ஆர்வத்தைப் படைத்தது. ஆட்சி இயலில் இன்று ஆராயப்படுகின்றவைகளனைத்தும் 1940க்குமேல் தொடங்கியதென்று கூறுவது மிகையாகாது.

குழப்பத்தின் தன்மையைக் குறிப்பிட இரண்டு அடையாளக் குறிகளைத் தேர்ந்தெடுக்கலாம். அமெரிக்கர் அரசியல் மன்றத்தி லிருந்து (1903) தன் சொந்தப் போக்கில் சுயேச்சையாய் அமைத்துக் கொண்ட பொதுத்துறை ஆட்சி இயலின் அமெரிக்கக் கழகம் (1940) தொடக்க அடையாளக் குறியாகும். தொடக்கத்திலிருந்து, தன் மதிப்பு நிலை மனப்பான்மையுடையவர்கள் புதிய அமைப்பில் ஒரு துணைப் படையாக அமைந்தனர். இவர்களில் பல ஆண்களும் பெண் களும் மேலாண்மைத் துறையின் தொழில் சார்ந்த பகுதியின் பிரதி நிதிகளாவர். இவர்கள், பட்ஜெட் தயாரிப்பு, திட்டமிடல், நிகழ்ச்சித் திட்டமிடல், அமைப்பு முறைகள், செயல், பணியாட்டொகுதி ஆட்சி போன்றவைகளின் வல்லுநர்களாவர். இக் கழகத்தின் காலாண்டு வெளியீடாகிய 'பொதுத்துறை ஆட்சி இயல் மறு ஆய்வில்', கோட் பாடுகளும் நடைமுறைகளும் ஏற்புப் பெற்றன. மொத்தத்தில், ஆட்சி இயல் செயற்பாட்டால் பெற்ற அனுபவத்தைக் காட்டிலும், அறிவியல் கருத்துகளைச் செயலறிவுத் திறமுடன் சோதனை செய் வதைக் குறைவாகவே வலியுறுத்தியது. உண்மையில் இக் கழகம் உருவாகிய காலத்தில் எங்கும் நிறைந்து எச்சரிக்கை செய்யும் திட்ப அறிவுடைய ஒருவர் தலைவராகாவிடில், பிரவுன்லோவின் (Brownlow) பொதுத்துறை ஆட்சித் தீர்வக மேலாண்மை வல்லுநர் ஓய்ந்திருக்க வேண்டியதுதான். பொதுத்துறை ஆட்சியின் தீர்வகம் இப்பொழுது செயலற்றுப் போய்விட்டதால் பொதுத்துறை ஆட்சி இயலின் அமெரிக்கக் கழகத்தின் அடிப்படைத் திசை மாற்றம் எப்படியிருக்கு மென்று சொல்ல முடியாது. உயர்ந்த வகுப்பினரின் தொழிற்சங்க மாக இது மாறவில்லையானல், இதற்கிடையில் ஆட்சி இயல் ஆராய்ச்சி

பெற்றுள்ள மதிப்பு நிலையே ஓர் அளவு இதற்குக் காரணமாய் இருக்க வேண்டும்.

1940 ஆம் ஆண்டிற்கு மேல் ஆக்க உரத்தால் இம் மதிப்பு நிலை பெறப்படுவதை இரண்டாவது அடையாளக் குறி காட்டுகிறது. ஹெர்பர்ட் எ. சிம்மோன் (Herbert A. Simmon), ஸ்மித்பர்க் (Smithburg), வி. எ. தாம்சன் (V. A. Thompson) போன்றோரின் 'முற்றிலும் வேறு விதமான' பொதுத்துறை ஆட்சி இயல் நூல்கள் வெளி வந்ததை இது குறிக்கிறது. இங்குக் கோட்பாடுகளைக் காட்டிலும் விவரங்களே தேவையாயின. செய்பவர்களுக்குக் கொடுக்கப்பட்ட நடைமுறை விதிகளைக்காட்டிலும் பற்றற்ற நுண்காட்சியே மேலானதாகும். பொது மேலாண்மையைத் தன் நிறைவு கொண்ட நடை முறைகளையும் நுட்பங்களையும் கொண்டதெனக் கருதுவதைக்காட்டிலும், சமூக அறிவியல்களின் பல்வேறு பிரிவுகளின் ஆராய்ச்சிப் பயன்களைப் பெறுவது நலமாகும். இதுபோன்றே, ஜனநாயக அரசியல் முறையில் பொதுத் துறை ஆட்சி இயலின் பங்குபற்றித் தெரிந்துகொள்வதைக் காட்டிலும் மக்கள் நடத்தையும், குழுக்களின் செயல்களையும் மையப்படுத்துதல் நலமாகும். நல்ல காரணங்களாலும், தீய காரணங்களாலும் கண்டனத்திற்குட்பட்டாலும் இந் நூல் ஒரு சிறந்த இடத்தைப் பெறத் தகுதியிருக்கிறது.

புதிய தொலைத் தோற்றங்கள்: இவ் விரண்டு அடையாளக் குறிகளுக்கிடையே பல்வேறு மனப்பான்மைகள் வலியுறுத்தப் பெற்றன. எவ் வகையிலும் இவைகள் மாறுபட்டிருந்தாலும், இவைகளெல்லாம் ஒரு கேந்திரக் கூறில் பிணைக்கப்பட்டுள்ளன. பொதுத் துறை ஆட்சி இயல் மாணவர்கள் தம்மைச் சுற்றிப் பார்க்கத் தொடங்கிவிட்டனர். இவர்கள் இப்படிச் செய்யும்பொழுது புதிய நோக்கைப் பெற்றே தீர்வர்.

குறுகிய தொழிலார்ந்த சூழ்நிலையில் தனித்திருப்பதைத் தவிர்க்கக் கல்வியறிவின் முன்னணியை நோக்கி ஆட்சி இயல் நகர்ந்தது. வலிமைவாய்ந்த அடிப்படையைத் தேடி இது சென்றபொழுது, அண்மைத் துறைகளாகிய சமூகவியல், உளவியல், மானிட இயல், அரசியல் கோட்பாடுகள் போன்றவைகளில் சென்று நிலைத்தது. நடத்தை ஆராய்ச்சி (research in behavior) பெரும் அக்கறையை உண்டாக்கியது. இதே சமயத்தில், பொதுத்துறை ஆட்சி இயல் மாணவர்கள், கொள்கைப் பகுப்புகளில் ஈடுபட்டு, அரசியல், ஆட்சி இயல் கூறுகளை முழுமையாக ஆராய்ந்து ஆழ்ந்தஅறிவை வளர்த்துக் கொண்டனர். விவரம் தெரிந்துகொள்வதிலிருந்து திட்டப் பிரச்சினைகளை வெளிக்கொணர்ந்து நிறுவன உள்ளியக்க மனத்தையும் கண்காணித்தலில் மாற்றம் ஏற்பட்டுள்ளது.

பொது ஒழுக்க நெறியில் உள்ளடங்கியுள்ள மதிப்புப் பிரச்சினைகளை இம் மாற்றம் பார்வைக்குக் கொண்டு வந்துள்ளது. தொழில் சார்ந்த அதிகார வர்க்கத்தின் குணச்சிறப்பியல்புகளையும் இது கவனத்திற்குக் கொண்டு வந்துள்ளது. தனிச்சிறப்புச் சிப்பந்திப் பணி அமைப்பு நிறைவேற்றத்திற்கு மாருக, 'மைய மேலாண்மை' போன்ற புறக்கணிக்கப்பட்டவைகளைச் சிறப்புச் செய்துள்ளது. நிறுவன நடவடிக்கையின் உறுப்புகளை வெளிக்கொணரும் வழியாக ஆட்சிஇயல் நிகழ்ச்சி ஆய்வு பெரும் ஆதரவு பெற்றது. 'உண்மை நிலையைக் காணும் ஊக்கத்தை வைத்துக்கொண்டு இறுதியாக ஓர் உயர்ந்த அளவு நுட்பத்தை அடைந்தது. ஆட்சி இயல் அமைப்பு, நடவடிக்கைகளின் வரலாற்றுப் பதிவுகளை ஆய்ந்தறிதல் புதிய ஒரு பருமனைச் சேர்த்துள்ளது. மேலும் ஒப்பீட்டுமுறையில் வெவ்வேறு ஆட்சி இயல் முறையை வெளிக்கொணர்வதால் ஆட்சி இயல் மறுபடியும் தன் நிலையை அடைந்தது.

புதியன பழையனவற்றுடன் மோதுதல் இயல்பேயாகும். ஆட்சி இயலின் கருத்தாகிய 'கொள்கைகளு'டன் முதிர்ச்சியடையாத கொள்கைகள் மோதின. லியனர்டு டி. ஒயிட் எழுதியுள்ள 'பொதுத்துறை ஆட்சி இயல் ஆய்விற்கு ஓர் அறிமுகம்' என்ற நூலைப் படிப்போருக்குப் பழைமையின் வலிமையும், நெகிழ்ச்சியும் நன்கு புலனுகும் (1929 ஆம் ஆண்டிலிருந்து). 1940 - 1950 ஆம் ஆண்டின் வெளியீடுகளில் நமது சொந்த வெளியீடாகிய 'பொதுத் துறை ஆட்சி இயலின் கூறுக'ளும் அடங்கும். எழுகின்ற மனப்போக்குகளுக்கு மட்டுமன்றி ஓர் இணைசேர்ந்த கருத்திற்கும் இதை ஒரு முதன்மையான வழிகாட்டி நூலென்று இங்கும் வெளியிலும் வாழ்த்துகின்றனர். இந்த முறையான தனிநூல், பொதுத்துறை ஆட்சி இயலை இதனுடைய சுற்றுச்சார்பின் இணைந்த பாகமாக விவரிக்கிறது. அமெரிக்கச் சூழ் நிலையில், ஆட்சி இயல் முறை, தன் நிறைவுடைய ஒரு பொது நுட்பத்தை வெளிப்படுத்துவதற்குப் பதிலாக, ஜனநாயக அரசின் சேவைக் கருவியாகக் காட்டப்பட்டிருக்கிறது.

மறு சிந்தனைகள்: பின்னுல் எடுத்துக் கொள்ளவிருக்கும் அதிகாரங்களில் பல, பொதுத்துறை ஆட்சி இயலின் இன்றைய எல்லைகளைத் துருவி ஆய்வதற்குப் பயன்படும். பின்னணியைப் பற்றிச் சுருக்கமாய் இங்கு வரைந்தால் போதுமானது. இதைச் செய்வதற்கு முன் பொதுவாக இரண்டு பொருள்களைப்பற்றி வலியுறுத்தலாம்.

ஒன்று, இந் நிலையில், அறிவியல் அறிவு, 'ஒரே சரியான வழி' பற்றி உறுதியாக இருப்பதைவிட அரை குறை உண்மைகளில் சிக்குவதை எதிர்த்து எச்சரிக்கை செய்வதாய் இருக்கும்பொழுதுகூட,

அறிவியல் அறிவில் பொதுத் துறை ஆட்சி இயல் (நிலைபெற்றிருத்தல் வரவேற்கத்தக்க வழிகாட்டியேயாகும். இன்னும் சில காலத்திற்கு, ஆராய்ச்சி, இதன் ஊகங்களை ஆய்ந்து முடிவுகளைச் சோதனை செய்வதில் ஆழ்ந்திருக்கும். நிலம் சுத்தமாக உள்ளது; புதிய மேடு பள்ளங்கள் உழுது பண்படுத்தப் பட்டுள்ளன; ஆனல், அறுவடை இன்னும் தொலைவில்தான் இருக்கிறது. இரண்டு, அறுவடையை எதிர்பார்த்துக் கொண்டிருக்கும் பொதுத்துறை ஆட்சி இயல் மாணவர்கள் ஆழ்ந்து சிந்திக்கவேண்டியது விரும்பத்தக்கதாகும். விரைவாய்ப் பரவும் பொதுச் சீர்திருத்தங்களால் முன்னல் பாதிக்கப்பட்டது போல இப்பொழுது பாதிக்கப்படும் அளவு மிகக்குறைவாகவே இருக்கும். வாய்ப்புகளை அளவிடலிலும், குறைபாடுகளை மதிப்பதிலும், இயற்கை அறிவியலாளர் ஒருவரின் மனப்பான்மையை இவர்கள் பகிர்ந்து கொள்ளலாம். ஆர்னல்டு ஜே. டாயின்பீ (Arnold J. Toynbee) தன் வரலாற்றின் ஓர் ஆய்வு' என்னும் நூலில், 'அறிவியல் முன்னேற்றத்திற்கான பிரிட்டிஷ் கழக'த்தின் தலைவரை மேற்கோள் காட்டித் தம் மனப்பான்மையைப் பின்வருமாறு குறிப்பிடுகிருர்:

'பொதுத்துறை சார்ந்த முன்னேற்றம் என வழங்கப் பெறுவது பற்றி இன்றைய சிந்தனையாளர்களின் மனப்பான்மையில் மாற்றம் கொண்ட ஓர் உணர்வு இருப்பதை நாம் உணர்கிறேம். ஆட்சி இயல் திறனய்வால் தளர்வடைகிறது; தன்னிறைவு ஐயப்பாட்டிற்கு வழிவகுக்கிறது; ஐயப்பாடு அச்சத்தில் கொண்டு விடுகிறது. நீண்ட தூரம் சென்ற ஒருவர் தவருன வழியில் வந்து விட்டதை உணரும்போது எப்படி இருக்குமோ, அந்த நிலையைப் போல், மருட்சியும், மன முறிவு உணர்வும் ஏற்படுகிறது. திரும்பி நடப்பது இயலாததாகும்; எப்படி இவர் முன் செல்வார்? இந்த வழி அல்லது அந்த வழியைப் பின்பற்றினல் ஒருவர் எங்கேபோய் நிற்பார்? கேட்காமலிருப்பது முடியாது. வியக்கத்தக்க இவ் வூர்வலம் எங்கே நோக்கிச் செல்கிறது? பின், இதன் குறிக்கோளென்ன? வருங்கால மனித இனத்தின்மீது இதன் செல்வாக்கு எம்மாதிரி இருக்கும்?

பணிக்கு இடையே அமைப்பு: 1930-1939 ஆம் ஆண்டுகளில் ஆய்வுப் பொருள்களின் குவிப்பு, அறிவுத் தொகுதியை முறை செய்ததோடு, பொதுத்துறை ஆட்சி இயலின் தன்மை, நோக்கம், பரப்புகளில் கணிசமான மெய்யுணர்வு ஆய்வையும் ஏற்படுத்தியுள்ளது. ஆட்சி அமைப்பு, நடைமுறைகள், அலுவலகக் காப்பு, போன்றவைகளைப் பாடநூல்கள் வலியுறுத்துகின்றன. ஆட்சி இயலின் சரியான அடக்கம்பற்றியும் இவைகள் குறிப்பிடுகின்றன.

ஆனால், தனியார் தொழிற்சாலைகளின் மேலாண்மை ஆராய்ச்சி, அமைப்பின் கொள்கைகளை இறுதிப் பயனாக அல்லது பெரும் நோக்கங்களாகக் கொள்ளும் தவற்றினை வெளியிட்டது. இதன் பின்னர்த் தொழிலியல் மேலாண்மை, அமைப்பின் அடிப்படையான நோக்கங்களிலிருந்து தொடங்கியது. சிறந்த வழிகளையும் முறைகளையும் வளர்த்து இந் நோக்கத்தை அடைய ஆராய்ச்சியை இது ஊக்குவித்தது. இவ் வணுகும் முறைக்கு இணையாக, பெறவேண்டிய பொது நோக்கங்களை நாடி அரசாங்க ஆராய்ச்சி சென்றது. அமைப்பு, நடவடிக்கைத் திட்டம், சிப்பந்திகளுக்குதவி, சிப்பந்திப் பிரிவுகளைப் படைத்தல், குறிக்கோள்களையும் தரங்களையும் நிறுவுதல், தெரிவு செய்த தரங்களின் ஒப்பீட்டடிப்படையில் விளைவுகளைக் கணக்கிடல் போன்ற மற்றெல்லாவற்றிற்குமான காரண விளக்கத்தை இதில் காணலாம்.

மேலாண்மையின் இத்தகைய பகுப்பு, அமைப்பிலிருந்து பணிக்கு முதன்மையை மாற்றுகிறது. அமைப்பின் இணைந்த பாகங்களுக்கிடையே பயனுடைய செயல் தொடர்பை உண்டாக்குதல் போன்ற அடிப்படையான பிரச்சினைகளை ஆராய்ச்சி வரையறை செய்கிறது. மேலாண்மையின் இன்றியமையாக் கூறுகளாகிய இணைப்பையும் திட்டமிடுவதையும் இது வலியுறுத்துவது. மேல்நிலை இயக்கப் பணிகள்பற்றிய ஆட்சி இயலின் கருத்துத் திசை மாற்றத்திற்கு உதவுகிறது. முறை, திட்டத்திற்கு வசதியளிக்கிறது; திட்டம், ஆளுமையைக் கருத்தில் கொள்ளுகிறது. இம் மூன்று கூறுகளின் ஊடாட்டம் இன்றைய ஆட்சி இயல் ஆராய்ச்சியின் தலைப்பாக இருக்கிறது.

அமைப்பில் மனிதன் : அமைப்பின் கூறுகள்பற்றிய விவாதம் எவ்வளவு உண்மையாக இருந்தாலும், பொதுக் கருத்துகளையே நாடுகிறது. எனவே தான் இது மேலாண்மைப் பிரச்சினைகளை மனிதத் தொடர்பற்றதாக்கிவிடுகிறது. ஆர்தர் டபிள்யூ. மாக்மாகன் (Arthur W. Macmahon), ஜான் டி. John D. மில்லெட் (Millett) போன்றோர், கூட்டரசு அரசாங்கத்தின் பெரிய துறைகளில் உள்ளவர்களின் ஆளுமைப் பங்குபற்றிப் பகுப்பு முறை வழியாக இவர்கள் ஆக்க மிக்கதொரு முறையை வளர்த்துள்ளனர்.[1] செயலக மட்டத்திலுள்ள தலைவர், உதவிச் செயலாளர் போன்ற ஆட்சியாளர்களின் பின்னணி, பயிற்சி, வாழ்க்கைத் தொழில் அனுபவம் போன்றவைகளை விவரித்தால் மேலாண்மையின் குணங்களுக்குப் பயனுடைய சான்றுகளாய் இருக்கு

[1] Mamahon, A. W., and Millett, J. D., Federal Administrators, New York: Columbia University Press, 1939.

மென்பது இவர்களின் கருத்தாகும். இதன் விளைவாக, அடிப்படையான அலுவலர்களின் பொருத்தப்பாடுகளிலிருந்தும், பல்வேறு வகையான சொந்த வளர்ச்சிகளிலிருந்தும் ஆட்சி இயல் மேற்பார்வையின் பல்வேறு வகையான மதிப்பிற்குரிய விளக்கங்கள் கிடைக்கின்றன. அமெரிக்க ஐக்கிய நாடுகளின் வேளாண்மைத்துறைபற்றிய சிறந்ததோர் ஆய்வில் கௌஸ் (Gaus) என்பவரும் வோல்காட் (Wolcott) என்பவரும் நிறுவன வாழ்க்கை வரலாறுபற்றிய ஆராய்ச்சியைப் பயன்படுத்தியுள்ளனர்.[1] சொந்த விவரங்களிலிருந்து கருத்துகளை எடுத்துக்கொள்வதற்குப் பதிலாக, எழுபதாண்டு ஆட்சி இயல் வளர்ச்சியால் சக்தி வாய்ந்த பொருளாதார, பொறி நுட்பச் செல்வாக்குகள் அரசியலை ஏற்கச் செய்த பொருள்களையே கௌஸும் வால்காட்டும் பயன்படுத்தினார்கள்.

ஆட்சி இயல் வரலாற்றின் பரந்த பகுதிகளை ஆராய்ச்சி வாய்ப்புகளுக்கு இவர்கள் கொண்டு வந்தார்கள். பெரும் மக்கள் தொகையுள்ள பிரிவுகளின் பொருளாதாரப் பிரச்சினைகளில் பொது நிறுவனங்களில் தொழில் சார்ந்த, அறிவியல் திறமுடைய கருவிகள் பயன்படும்படியான திட்டமானதொரு பங்கை இவர்கள் ஒரு நிலைப்படுத்தினர். பொது நிறுவனங்கள், திட்டங்களையும் கொள்கைகளையும் உருவாக்குவதற்கு இவ் வாராய்ச்சி விளக்கமான எடுத்துக்காட்டுகளைக் கூறி, இவைகளின் கல்வி சார்ந்த இயல்புகள் பொது சேவையை, வலிமை வாய்ந்த அரசியல் செல்வாக்குத் தடைகள் இருப்பினும், ஆக்க முறையில் செய்ய முற்படலாம்.

ஆட்சி இயல் கொள்கை வகுத்தல் அமைப்புத் தலைமை, அரசாங்க அமைப்பிலுள்ள வாழ்க்கைத் தொழில் சார்ந்த மனிதனின் குணங்கள் போன்றவைகளைப்பற்றிக் கிளர்ச்சியூட்டும் வகையில் அண்மையில் எழுதியுள்ள நூல்களைப் பார்க்கலாம். ஜேம்ஸ் பர்ன்ஹாம் (James Burnham), (The Mangerial Revolution, 1941), வில்லியம் எச். ஒயிட் (William H. Whyte, The Organisation Man, 1956) போன்றோரின் 'இந்த அமைப்புக் காலம்' பற்றிய பரந்த கண்டனங்கள் தேவையான நச்சுக் கொல்லிகளாக இருக்கின்றன.

உறவுமுறைக் கோட்பாடு : ஆட்சி இயல் ஆராய்ச்சிக் காட்சிகளை எடுத்துச் சமூகப் பொருளாதாரச் சுற்றுச் சார்பில் மையப்படுத்துவதற்கு மேரி பார்க்கர் ஃபாலேட் (Mary Parker Follett) போன்றவரின் ஆழமாகப் பதியும் கருத்துகளும், ஹார்வார்டு தொழில்

[1] Gaus John M. and Wolcott, Leon O., Public Administration and the United States Department of Agriculture, Chicago: Public Administration Service, 1940.

பள்ளியின் முறையான பணிகளும் காரணமாகும். இப் பள்ளியின் தலைவராக எல்டன் டி மேயோ (Elton D. Mayo) இருந்தார். மிஸ். ஃபாலெட்டின், அரசியல் சமூகக் கோட்பாடுகள்பற்றிய பணிகள், தற்காலச் சமுதாயத்தில் அமைப்பின் செல்வாக்கை நன்குக உணர வழிகாட்டின. இதே சமயத்தில், குழு, வர்க்கப் போராட்டக் கோட்பாடுகளை இவர் வன்மையாகத் தாக்கினர். தற்காலப் பெருமளவு உற்பத்தியின்மீதான சமூக முரணை கொள்கைகள், கட்டுப்பாடுகளைத் தெரிந்துகொண்டிருந்த அறிஞர்களுக்கு இது ஒரு நம்பிக்கையாகவும் உண்மைப் பொருள் விளக்கமாகவும் அமைந்தது. இவர் இறப்பதற்குப் பதினைந்தாண்டிற்குமுன் 1933ஆம் ஆண்டில், தொழில் மேலாண்மையிலும் அமைப்பிலும் அக்கறை காட்டத் தொடங்கினர். அரசியல் ஆய்வுகளில் வளர்த்திருந்த ஒற்றுமை, ஒழுங்கமைந்த ஒத்துழைப்பு போன்ற கருத்துகளை ஆட்சித் துறையில் இவர் பயன்படுத்த விரும்பினர்.

இப் புதிய களத்தில் இவர் அக்கறை காட்டினர்; வரவிருக்கும் தனி நலப் போராட்ட பாவனையைக் காட்டிலும், குழுக்களாகப் பணியாற்றும் மனிதர்களிடை காணப்பட்ட நடத்தையும் ஒத்துழைப்புச் சூழ்நிலையும் இவரை வெகுவாய்க் கவர்ந்தன. உள் பூசல்களையும் ஒற்றுமையின்மையையும் உண்டாக்கும் கூறுபாடுகளையும் நேரே எதிர்த்துச் சமாளிக்கலாம் என்பது மேரி ஃபாலேட்டின் திடமான நம்பிக்கையாகும். இதை மனத்தில் கொண்டே அறிவொளியுடைய மேலாண்மை, பூசல்கள் விளைக்கும் நிலைகளை முழுமையாக ஆராயும் வழிகளைத் திறந்துவிடவேண்டும். தனி மனிதர்களின் ஏமாற்றங்கள், மனமுறிவுகளிலிருந்துமே இத்தகைய பூசல் நிலைகள் உருவாகின்றன. ஏனெனில், இவர்கள் வேலை செய்யும் சூழ்நிலைகளிலிருந்து சொந்த ஆக்கத்திற்கோ அல்லது பங்களிப்பிற்கோ வசதிகளைப் பெறவில்லை.[1]

தொழில் அமைப்பில் மனித உட்கோள்பற்றிய ஹார்வார்டு தொழிற் பள்ளியின் ஆராய்ச்சி, மிஸ். ஃபாலெட் அவர்களின் உட்கருத்தைப் பத்திர மேற்கோள் காட்டக் கணிசமாகப் பயன்படுகிறது.[2] மானிடவியல் முடிவுகளும் சமூகவியல் கருத்துகளும் இத்

[1] Her Collected papers are reprinted in Metcalf, H. C., and Urwick, L. eds. 'Dynamic Administration', New York: Harper, 1941.

[2] Cf. Mayo, Elton D., the Human Problems of an Industrial Civilization', New York : Macmillan, 1933; Whitehead, T. N., Leadership in a free Society, Cambridge: Harvard University Press, 1936; Roethlisberger, Fritz J., and Dickson W. J. Management and the Worker, Cambridge: Harvard University Press, 1943; Roethlisberger, 'Management and the Morale Cambridge: Harvard University Press, 1941.

தொழில் ஆராய்ச்சி ஆய்வுகளில் பயன்படுகின்றன. ஹார்வார்டு குழுவினரும் மேற்கு மின்னுற்றல் கம்பெனியும் சேர்ந்து பணியாள் தொகுதிகளின் உறவு முறை பற்றி நடத்திய சோதனைகளில், கட்டுப்பாட்டிற்குட்பட்ட நிலையில் குழு நடத்தைபற்றிய ஆழ்ந்து ஆராய்ச்சி உச்சநிலை அடைந்துள்ளதைக் காட்டும். சில முக்கியமான முடிவுகளைக் குறிப்பிடலாம்:

ஒன்று: ஒவ்வொரு அமைப்பிலும் முறையணையாச் சொந்தமான தொரு உறவு முறை (informal personal relationship) இருக்கிறது. அலுவல் அதிகார வைப்பு முறையின் அதிகாரத்தைக் காட்டிலும் இது வேலைப் பழக்கங்களை மிக்க திறமையுடன் நடத்துகிறது.

இரண்டு: பெரிய அமைப்புகளில் பல செயற்குழுக்கள் இருக்கின்றன. இணைப்புப் பெறும் அளவில் ஒவ்வொன்று சிறியதாய் இருக்கிறது. இச் சிறு குழுக்களில் மனத்திட மிருக்கிறது. இங்கு நேர் முகச் சொந்த உறவு முறைகள் தொடர்பின்றி, உணர்ச்சி ஊக்கங்களுடனும் தரங்களுடனும் இயங்குகின்றன. இந்தக் குழுத் தரங்களை அமைப்பின் நோக்கங்களோடு இணைக்க வேண்டும். இவைகளைக் குழுக்களுக்கிடையேயான பூசல்களாக வளரவிடலாகாது.

மூன்று: செயற்குழுக்களுக்கும் (working groups) அமைப்பு முழுவதற்கும் இடையேயான உறவு உணர்ச்சியை அடையும் பணி ஒரு முழு நேரப் பணியாகும். இதை மேல் நிலை மேலாண்மைத் தற்செயல் நிகழ்ச்சிக்கோ அல்லது மேற்பார்வைப் பணியாள் தொகுதியின் குறிப்பிட்ட கால கவனத்திற்கோ விடலாகாது.

இந்த முடிவுகளிலிருந்தும், இவைகளைச் செம்மை செய்தவைகளிலிருந்தும் அமைப்புகளின் வாழ்க்கையில் மனிதத் தொடர்புகள் குறித்துப் பல நூல்கள் எழுந்தன. மயக்கம் தருகின்ற இச் சொல், தரப்படுத்தப்பெற்ற நுட்ப முறைகளை விற்க விரும்புகின்ற போலிகளின் கையைக் கடித்துவிட்டது. ஆனால், ஒரு நிறுவனத்தின் உணர்வும் உள்ளமும் இதிலுள்ள மனிதர்களுக்கிடையேயான செயல்களிலிருந்து கிளம்புகின்றன.

முன்னேற்ற மேலாண்மை: ஓர் அமைப்பில் பணியாட்டொகுதியின் கடமையின் சிறப்பை மிகையாக வலியுறுத்தக்கூடாதெனினும், உச்ச மேலாண்மையின் முக்கியமான கடமையுடன் இதன் தொடர்பைச் சொல்ல வேண்டியிருக்கிறது. ஹார்வார்டு குழுவின் விருப்பிற்கிணங்க, செஸ்டர் ஐ. பர்னர்டு (Chester I. Barnard) என்னும் தலை சிறந்த தொழில் நிர்வாகி, ஹென்றி ஃபெயோல் (Henry Fayol) காலத்திற்குப் பிறகு, நிர்வாகப் பணியைப்பற்றி மிகச்

சிறந்த முறையில் பகுப்பாய்வு செய்திருக்கிறார். அமைப்பை பர்னார்டு, 'இணைந்த மக்கள் முயற்சியின் ஆள் குறியா முறை'யென வரையறை செய்தார். இவர் நிர்வாகியின் வேலைகள் (1) போக்குவரத்து முறையை வழங்குதல்; (2) தனி மனிதர்களிடமிருந்து இன்றியமையாச் சேவைகளைப் பெறல்; (3) அமைப்பின் நோக்கத்தையும் குறிக்கோள்களையும் நிறுவுதல் போன்றவைகளேயாகும்[1] எனக் குறிப்பிட்டார். ஒழுங்கமைந்த முயற்சியில், தொழில் நுட்பத்திறமையும், மனத்திடமும் முதன்மையான இறுதிப் பயன்கள் ஆகாதென்பது இவரது கருத்தாகும். ஓர் அமைப்பின் நிலைபெற்ற தன்மை அல்லது நிகழ்ச்சிக் காலம் போன்றவைகள் பொருத்தக் கூறுபாடுகளாகும். கால வழியாக ஓர் அமைப்பு நிலைத்திருப்பது, இணைந்த செயற்பாட்டையும் இன்றியமையா மனித மன நிறைகளையும் இறுதிப் பயனாக அடையும் பயனுடைமையைச் சார்ந்ததேயாகும்.

தென்னசி தாழ்வெளி நிறுவனம், (Tennessee Valley Authority) பொதுக் கொள்கையின் பரந்த குறிக்கோள்களை அடையத் தற்கால மேலாண்மையின் சுதந்திரத்தில் குறிப்பிடத்தக்க அமெரிக்கச் சோதனையாகும். இதை நன்ருகப் பகுத்து, இதன் அக் காலத் தலைவராக இருந்த டேவிட் இ.லில்லியன்தால் (David E. Lilienthal) என்பார், தம் ஆட்சி இயல் அறிக்கையில் மிகத் தெளிவாகக் கருத்துகளை வெளியிட்டுள்ளார்.[2] இவ் வாசிரியர், தென்னசி பள்ளத் தாக்குத் திட்டம் ஜனநாயக ஆட்சி இயலை எடுத்துக் காட்டுகிறதென்று வாதித்தார். ஏனெனில், இதில், பரவல் முறைப்பட்ட நடவடிக்கைகள், குடிமக்கள் ஒத்துழைப்பு, தல மக்கள் பங்கு பெறல், ஒரு தனி நிறுவனத் திடம் திட்டமிடலையும் ஆட்சி இயல் கொள்கையை நிறைவேற்றப் பொறுப்பையும் விட்டு வைத்தல், திறமை அடிப்படையில் பணியாள் தொகுதிக் கொள்கை; ஆனல், ஆக்க வழியில் நெகிழ்வை அனுமதித்தல்; கல்விக் கொள்கையை நிறைவேற்றல்; பொது நலன் கருதி வன்முறை அதிகாரத்தைப் பயன்படுத்தி இணக்கம் பெறல் போன்ற கருத்துகள் இருக்கின்றன.

[1] Barnard, Chester I., 'The functions of the Executive' esp. chs. 7 and 15, Cambridge: Harvard University Press, 1938.

[2] T V A: 'Democracy on the March', esp. P. 159-161, 199-202, New York: Harper, 1944. குறிப்பிட்ட குறைபாடுகளைச் சுட்டிக்காட்ட இந் நாலுடன், Selznick, Philip, 'T V A and the Grass Roots': A Study in the Socialogy of Formal Organization, 'Berkeley: University of California Press, 1949. See also Simon, Herbert A., 'Recent Advances in Organization Theory', in Research Frontiers in Politics and Government, pp. 23 - 44 Washington,: Brookings Institution, 1955; Wasserman, Paul, and Silander, Fred S., eds., 'Decision-Making:, An Annotated Bibliography, Ithaca, N. Y.: Graduate School of Business and Public Administration, Cornell University, 1958.

ஜனநாயக ஆட்சியின் சாரத்தை, வில்லியன்தால் என்பவர், 'மக்களோடு செய்தல், மக்களுக்குச் செய்வதில்லை' என்றும், மக்களின் பிரச்சினைகளைப் பகிர்ந்துகொள்ளும்வகையில் பொறுப்புள்ள ஆட்சியாளர்களை மக்களுக்கு அருகில் இருத்தவேண்டும் என்றும் கூறுகிறார். முறை, மிக முக்கியமானதென இவர் வலியுறுத்துகிறார்; 'நம்முடைய இரத்தத்திலிருந்து எப்படித் தசையைப் பிரிக்க முடியாதோ அப்படியே, இதை (முறையை) நோக்கத்திலிருந்தும் இறுதிப் பயனிலிருந்தும் பிரிக்கமுடியா'தென்றார். எதைச் செய்து முடிக்க வேண்டுமோ, அதைச் செய்ய மேலாண்மைக்குத் தொடக்க அதிகாரத்தையும் ஒப்புதல் அதிகாரத்தையும் கொடுக்கவும், முடிவுகளுக்கான பொறுப்பை இதன் மேல் நிலைப்படுத்தவும், சட்ட அதிகாரத்தை மட்டும் பயன்படுத்தாமல் மக்களுடன் சேர்ந்து வல்லுநர்களும் நடவடிக்கை யெடுக்கிறார்களா என்று பார்ப்போமானால், மேலாண்மை பொதுநலனுக்கு மட்டுமல்லாமல் தனியார் ஆதாயத்தைத் தூண்டவும் பாடுபடும் என்பதை நாம் உறுதியாகக் கொள்ளலாம். வட்டார, தேசீயப் பெரும் சூழ்நிலையில் சக்திகளின் கூட்டுச் சேர்க்கையே இறுதியாகப் பொதுநலத்தை வலியுறுத்தும் கொள்கையை மேலாண்மை பின்பற்ற உரிமை பெறுகிறது. இக் கூட்டுச் சேர்க்கையை ஓர் அளவிற்கு மேலாண்மை தன் திட்டமிடும் தெரிவுகளால் பாதிக்கக்கூடும். ஆனால், இதைச் செய்யவும் செய்யாதிருக்கவும் இயலாது. இறுதியாக அரசியல் முறையின் தன்மையின் ஓர் உறுப்பாகிய 'ஜனநாயக மேலாண்மை' இக் குறிப்புச் சொல்லைப் பெறுகிறது.

ஆட்சி இயல் ஆராய்ச்சியின் நிகழ்ச்சி நிரல்: ஆட்சிக் கலைகளுக்கு இடையேயுள்ள தடைகளைப் பொதுத்துறை ஆட்சி இயல் படிப்படியாகப் பின் தள்ளிவிட்டது. அமைப்பின் கொள்கை உருவாக்கமும் உறவு முறைகளும், அமைப்பு முழுவதன் சாதனைகளுடன் சொந்தத் தனித் தன்மை கலந்துவிடும் உளவியல் முறைகளில் ஒரு நம்பிக்கையையுண்டாக்கி இருக்கிறது.

பொதுமக்கள் ஆட்சியுடன் பொதுத்தேவைகளை இணைக்க வேண்டியிருத்தலால், அரசியல் கோட்பாட்டிற்கும் பொதுத்துறை ஆட்சி இயலுக்கும் இடையேயான எல்லைகளையொட்டியுள்ள பிரச்சினைகளில் பெரும் அக்கறை வளர்ச்சி யடைந்துள்ளது. குறிப்பிட்ட குறிக்கோள்களை நிறுவுவதற்கும் ஆட்சி இயல் செயல் முறைகளை அடைவதற்கும் சிறந்த அறிவுரைகளைக் கூறுகின்ற ஆட்சியாளர்களின் ஆக்க அமைப்புப் பங்கு எத்தகையதாக இருக்க வேண்டுமென்பதைக் கூறும் விதிகள் யாவை? தனியார் குழுவின் அதிகாரக் கோரிக்கைகளையும் உந்துகளையும் ஆட்சி இயல் நிறுவனங்கள் எவ்வாறு

சமாளிக்கும்? சட்ட சபைகளுக்கும் பொது மக்களுக்கும் ஆட்சி இயலைப் பொறுப்புடையதாக்கப் புதிய முறைகளைப் படைத்து இவைகளுக் கிடையேயுள்ள நம்பிக்கையின்மையையும் ஐயப்பாடுகளையும் குறைக்க முடியுமா? பொது மேலாண்மையின் பிரச்சினைகளைப் போதிய அளவு புரிந்துகொள்வதற்கும், மக்களின் எல்லாப் பகுதியினரையும் பிரதி பலிக்கும் திறமை வாய்ந்தவர்களின் மனத்தில் பொதுப் பணியில் நுழைவதற்கான விருப்பை உண்டாக்குவதற்கும் கல்வி முறையைப் பெரும் பயனுடைய வகையில் பயன்படுத்த முடியுமா?

பிரச்சினைகளில், இவைகள் மிக உயர்ந்தவைகளாகும். ஒரு புறம் இவைகளின் தீர்ப்பில், திட்டமான ஆட்சி அமைப்புகளின் பழக்கப் பயனையும், மறுபுறத்தில், வெளிநாட்டு ஆட்சி இயல் அனுபவத்தை யும் நாம் பெறுவது தேவையாகும். முதல் தேவை நிகழ்ச்சி ஆய் வாகும்.[1] இரண்டு, நீண்டகாலமாய்ப் புறக்கணித்த ஒப்பீட்டடிப் படை ஆய்வு இப்பொழுது நடப்பில் புதிய உரத்துடன் முன்னேறிக் கொண்டிருக்கிறது.[2] ஆனால், நாம் நம்மைச் சுற்றி மட்டும் பார்க் கலாகாது. நாம் பின் நோக்கியும் பார்க்க வேண்டும். லியனார்டு டி. ஒயிட்டின் முன்னோடிப் பணியால் ஆட்சி இயல் வரலாறு நிலை மதிப்பில் பெரும் பயனடைந்துள்ளது.[3]

5. ஆட்சி இயல்—கலையா அல்லது அறிவியலா?

அறிவியல் முறையில் அணுகுதலின் நோக்கம்: தற்கால மேலைய நாகரிகத்தில் 'அறிவியல்' என்னும் சொல் தனி மதிப்புக் குரிய சிறப்புத் தொடராகும். ஆட்சி இயலின் நடைமுறையில் பயன் படும் திறமையையும் அறிவையும் 'அறிவியல்' பூர்வமானவையென உறுதி செய்யக் கணிசமான முயற்சிகள் செய்யப்பட்டுள்ளன. அளவிடக்கூடிய பொருள்களாகிய அலகுகள், அல்லது கூறுகளுக்

[1] *பொதுத்துறை ஆட்சி இயலின் சமூக அறிவியல் ஆராய்ச்சிக் கவுன்சில் பற்றிய கமிட்டி ஆய்வு பொருள்களின் முறையான வளர்ச்சிக்கு பாடுபட்டது. (வாஷிங்டன், D. C.யில், 1940இல் இதன் நிகழ்ச்சித் தொடர் தொடங்கியது). 1951க்குப் பிறகு, இப் பணியைப் பல்கலைக் கழகங்களுக்கிடையேயான நிகழ்ச்சித் திட்டம், தொடர்ந்து நடத்தியது.* Harold Stein, ed., 'Public Administration and Policy Development': A Case Book, New York : Harcourt, Brace, 1952.

[2] Cf. Morstein Marx, Fritz, The Administrative State : An Intrroduc-tin to Bureaucracy', Chicago: University of Chicago Press, 1957 (With Bibliogrаphy). See alsoWeidlund, Jane and Others, 'Comparative Administra-tion': A Selective Annotated Bibliography, Ann Arbor: Institute of Public Administration, University of Michigan, 1957.

[3] See his monumental Studies entitled 'The Federalists' (1789-1801), 'The Jeffersonians' (1801-1829), 'The Jacksonians' (1829-1861) and the Republican Era' (1867-1901), New York: Macmilian, 1948, 1951, 1954 and 1958 respectively.

கிடையேயான மாறுத உறவுகளை விவரிக்கும் முறையான ஆய்வறிக்கைகளின் தொகுதியே ஆட்சி இயலின் அறிவியலாகும். ஐயத்திற்கிடமின்றி, திட்டமான நிலைகளுக்குப் பயன்படும் கட்டளைகளையும் தற்காலிகக் கோட்பாடுகளையும் ஆட்சி இயல் ஆராய்ச்சி படைத்திருக்கிறது. குறிப்பிடத்தக்க மதிப்புடையதாக ஆட்சியாளர்கள் எதைக் கருதுகின்றார்களோ, அது இதைக் கடந்து சென்றுவிடுகிறது. பொருத்தமான தகவலைப் பெற்று மாற்றுகின்ற முறையை ஒழுங்கு படுத்தும் நுட்பங்களையும் ஒரு கொள்கை முடிவிற்கான கூறுகளைக் கூறவும் மாற்று விதிகளின் விளைவுகளைப் பகுத்தாயவும் சமன் செய்யவும் ஆட்சியாளர்கள் அக்கறை கொண்டுள்ளனர்.

ஒரு திட்டம்பற்றிய குறிப்பிட்ட முடிவுகளையும் திட்டத்தையும் அடிப்படையாகக் கொண்டு நிச்சயமான நடவடிக்கையை மேற்கொள்வதே பொது அல்லது தனி மேலாண்மையின் குறிக்கோளாகும். இந் நிலையிலிருந்து, பணிகளையும் மக்கள் தொடர்பையும் முறையாக அமைப்பதையே ஆட்சி இயல் ஆராய்ச்சி எதிர்நோக்கி இருக்கிறது. ஆகவே, அமைப்பு முழுவதன் நோக்கத்திற்குகந்த ஒவ்வொரு நடவடிக்கையும் இதன் முடிவுகளைத் திட்டமாக அமைக்கமுடியும்.

தொழில் நுட்பப் பணியாளர்களின் அக்கறை: இயற்கையாகவே, வழக்கமான நிலைகளையும் தொழில் நுட்பத் திறமையையும் ஒட்டியே பொறியியல் இயக்கங்கள் இருக்கமுடியும்; விரும்பத்தக்கனவாகவும் இருக்கும். வருகின்ற தபால்களை வகைப்படுத்திப் பட்டுவாடாச் செய்யும் எளிமையான பணியிலிருந்து, ஆண்டு பட்ஜெட்டின் முழு அமைப்பின் வேலைத் திட்டத்தை வகுக்கும் மிகச் சிக்கலான பணிகள் வரை, முறைகளை எளிதாக்கவும் முறை செய்யவும் ஆராய்ச்சி முயல வேண்டும். இருப்பினும், ஒரே மாதிரியான முறைகளையும் பொறியியல் நுட்பத் திறமையையும் ஏற்படுத்தி விடுவது, மேலாண்மையின் முக்கியப் பணிகளை ஊடுருவ விடுவதில்லை. ஆட்சி அறிவியலின் இவ் வரையறைக்குட்பட்ட கூறுகளுள் கலந்து விடுதல், இயக்கும் நிபுணரையும் தொழில் நுட்பப் பணியாளரையும் மேலாண்மை ஆட்சியாளரிடமிருந்து வேறுபடுத்துகிறது.

ஆட்சியாளரின் குவிந்த பார்வைக்கு அடிக்கடி நிகழ்கின்ற பிரச்சினை நிலைகளில் உண்மைகள் உள்ளடங்கியிருப்பதால், பட்ஜெட் தயாரிக்கும் நுட்பங்களும், கணக்கு வைப்பும், பணியாள் தொகுதி மேலாண்மையும், கொள்முதலும், பொருள்களை இருப்பு வைத்துப் பயன்படுத்தலும், அறிக்கை சமர்ப்பித்தலும் போன்றவைகள் இன்றியமையா நடவடிக்கைகளாகும். இவைகள் நிர்வாகி நிர்ணயிக்க வேண்டிய பிரச்சினைகளைக் கிளப்புவதாலும், அமைப்பின் பொதுக்

கொள்கையை மாற்றவேண்டி இருப்பதாலும் ஆட்சியாளருக்கு இவை உடனடிச் சிறப்புடையனவாக இருக்கின்றன. இப் பொருளில், பிரச்சினைகளை வழக்கமான அளவிற்குக் குறைத்து இவைகளைத் திருப்தியாகக் கீழ் மட்டத்திலேயே பைசல் செய்வதுதான் ஆட்சி இயல் முன்னேற்றமாகும்.

அறிவியலும் சமூக விரைவு இயக்கமும்: சமூக அமைப்பின் பிரச்சினைப் பரப்புகளை ஒருநிலைப்படுத்தினால், இது வேறொரு பிரச்சினையாகி விடும். கொள்கை மாற்றுகளைத் தெரிவு செய்வதிலும், அமைப்பின் நோக்கைப் பின்பற்றிக் குறிப்பிட்ட நடவடிக்கையை நிர்ணயிப்பதிலும், குறிப்பிட்ட நிகழ்ச்சிகளில் பொது நலனின் தேவைகளை விளக்கம் செய்வதிலும் முடிவுகளைச் செய்வது எந்த அளவிற்கு அறிவியலை ஒட்டியிருக்கும்?

இவ் வினாவிற்கு அறிவியல் முறையில் விடை தரவேண்டுமானால், மற்றெல்லாச் சமூக உறவுகளைப் போல, பொது உடன்பாடுகளைப் பெற முடிந்த வகைகளில்தான் பெற முடியும் என்று சொல்ல வேண்டும். பொது அலுவலர்களின் அதிகாரங்கள், நோக்கங்கள் பற்றியும், மக்கள் நடத்தையில் காணும் நலன்கள், விருப்புகளின் சச்சரவுகளைப்பற்றியும் முன் கூட்டியே நிர்ணயித்து வருமுன் கூறுவதற்கும் இத்தகைய உடன்பாடுகளெதுவும் கிடையாது. இருப்பினும், ஜனநாயக தத்துவத்திலும் நிகழ்விலும், அரசியலமைப்பு முறையில் அடிப்படையான குறிக்கோள்களையும், சமூக முதன்மைகளையும் பொதுக்கொள்கை அடிப்படையில் சொந்தத் தகராறுகளையும் குழுக்களுக்கிடையேயான தகராறுகளையும் மனிதர்களால் தீர்த்துக் கொள்ள முடிகிறது.

பொதுக் கொள்கையைக் குடிமக்களின் கூட்டு நடவடிக்கைகளும் பொது அலுவலர்களும், சோதனை செய்து பார்க்கலாம்; ஆட்சி இயல் அனுபவத்தாலும் விழிப்புடைய தலைமையாலும் இதை மாற்றலாம். ஒரு ஜனநாயகத்தில் ஆட்சி அறிவியல் என்பது ஓர் அளவிற்குச் செய்த குற்றங்களைக் களைந்து கொள்ளும் முறையாக இருக்கிறது. நுகரும் பொதுமக்களின் அரசியல்மேற்பார்வையாளர்களின் பொருந்துகின்ற தேவைகளையும் குறிக்கோள்களையும் திட்டமாக மாற்றியமைக்க ஆட்சியாளர்கள் வகுக்கும் வழிகளாலும் திறமையாலும் நுண்ணறிவாலும் இது வளர்ச்சியடையும்.

கோட்பாடு நடைமுறையின் உடன்பாடு: ஜனநாயக முறை ஆட்சி அறிவியல். கோட்பாட்டுக் கருத்தும் நடைமுறைக் கோட்பாடும் ஒன்றிவிட்டன என்று பாவித்து, இதே சமயத்தில்,

இதன் மாணவர்களுக்கும் இதைச் செயல்படுத்துகிறவர்களுக்கும் பொதுவாக, ஆனல் முடிவு பெருத, ஒரு வேற்றுமை இருக்குமெனக் கருதுகிறது. அதாவது, ஆட்சி இயல் ஆராய்ச்சி, ஆட்சியாளர்களின் பிரச்சினைகளின் உண்மையான நடத்தையையும் செயலையும் மாற்றியமைக்க வேண்டும். இத்தகைய ஆராய்ச்சிகளுக்கு ஊக்கமூட்டி, இவைகளின் விளைவுகளை ஆட்சியாளர்களின் கவனத்திற்குக் கொண்டு வரவேண்டும். ஆனல், ஆட்சி இயல் ஆராய்ச்சியை, எச் சமயத்திலும் அலுவலர்களின் விருப்புகளை மெய்ப்பிக்கக் கைப்பாவையாக மாற்றி விடக் கூடாது.

ஆராய்ச்சியாளரும் நிர்வாகியும் இந்த ஆட்சி இயல் தொழிலில் அடங்க வேண்டும். ஆய்விற்கான பிரச்சினைகளைத் தெரிவு செய்வதிலும் விவரங்களையும் அனுபவத்தையும் பெறுவதிலும் இவர்கள் ஒத்துழைக்க வேண்டும். இருப்பினும், ஆராய்ச்சி முடிவுகளை வகுப்பதிலும் விளக்குவதிலும் அலுவல் எல்லைக்கு வெளியே தொடக்கமும் பொறுப்பும் இருக்க எப்பொழுதும் இடமிருக்கிறது.

68

3. அதிகார வர்க்கம்பற்றிய உண்மைகளும் கற்பனைகளும்

1. சொற்பொருள் மாறுபாடு சார்ந்தவைகளும் உண்மையாயிருப்பனவும்

வெறுப்பு மொழி: அரசாங்கப் பணிகளை ஏற்று நடத்துகின்றவர்களை 'அதிகார வர்க்கம்' என்று பொதுவாகக் குறிப்பது வழக்கம். சொல்லாட்சியின் கடுமை இத் தொடரில் இருப்பதுபோல வேறெங்கும் காண முடியாது.[1] அரசாங்கம், அரசியல் வழியாகப் பணியாற்றுவதுபோல் ஆட்சி இயல் வழியாகவும் பணியாற்றுகிறது. ஒரு ஜனநாயகத்தில், எங்கு ஆட்சியாளர்கள் அரசியல்வாதிகளுக்குட்பட்டிருக்கிறார்களோ, எங்கு அரசியல் வாதிகள் தங்கள் அதிகாரத்தை மக்களிடமிருந்து பெறுகிறார்களோ, அங்குப் பொது வேலையைச் செய்கின்றவர்கள்பற்றிய குறிப்புகள் மகிழ்ச்சியாக இருக்கும் என்று கருதலாம். சில நாள் இது இப்படியே இருக்கலாம். எனினும், இப்போதைக்கு, இது இல்லையென்பது தெளிவாகிறது. 'அதிகார வர்க்கம்' என்னும் பெயர் வெறுப்பையும் ஏளனத்தையும் குறிக்கிறது. சில சூழ்நிலைகளில் இச் சொல்லை இன்னும் கடுமையாக வழங்குகின்றனர். இதன் மென்மையான பொருளிலும்கூட இச் சொல் வெறுப்பையும் இகழ்ச்சியையும் தூண்டலாம்.

அச்சமும் வியப்பும் கலந்த ஒரு படைப்பாக மனிதன் அமைந்துள்ளதை ஆயிரக்கணக்கான சான்றுகளிலிருந்து அறியலாம். அதிகார ஒழுங்கு, தேவையென்பது மனிதனுக்குத் தெரிகிறது. மனிதன் இதைப் பேணி வளர்த்தாலும்கூட, அவனே இதை வெறுக்கிறான்; இதன் கீழ் அல்லலும் படுகிறான். பொறுப்பின்றிச் சுதந்திரம்

[1] Merton, Robert K., and Others, eds., Reader in Bureaucracy, Glencoe, Ill.: Free Press, 1952; Morstein Marx, Fritz, 'The Administrative State': 'An Introduction, to Bureaucracy', Chicago: University of Chicago Press, 1957 (both with bibliography).

'செயல்படாதென்பதைப் பகுத்தறிவால் மனிதன் உணர்கிருன். உணர்ச்சிவழியில் இவன் கட்டுப்பாடற்ற உரிமையை விரும்புகிருன். இப் பொருளில் 'அதிகார வர்க்கத்தைத் தூற்றுதல்' மனித இயல்பை வெளிப்படுத்துவதாகும். தன்னுடைய குற்றங்களைத் தாங்கிக் கொள்ளும் மறைவானதொரு பலியாளைப் பெற விரும்பாத குடிமகன் எவனவது இருக்கிருனு ?

வழக்கமும் நினைவும் மற்ருெரு விளக்கம் கொடுக்கின்றன. இப் பொழுதைய கருத்தோட்டத்தின்படி அமைந்துள்ள மக்கள் அரசாங்கம் ஜாக்சன் காலத்தில் தோன்றியது. அமெரிக்காவிலும், அமெரிக்க முன்னேர்கள் விட்டு வந்த கடல் கடந்த நாடுகளிலும், தாங்க முடியாத ஆட்சியைக் கொண்டிருந்த தனி வல்லாட்சியும், உயர்குடியாட்சியும் பல நூறு ஆண்டுகள் நடந்த பின்னரே மக்களால் மக்களுக்காக நடத்தப்படும் மக்கள் அரசாங்கம் வெற்றிபெற்றது. இதன் விளைவாகப் பொதுமக்கள் தங்கள் சொந்த அனுபவத்தில் பொது 'ஊழியர்களை'க் கண்டனம் செய்தனர். இது ஒரு வழக்கமாகியது. இவ் வழக்கம் நிலைபெற்றுவிட்டது.

அலுவல் மனப்பான்மையும் உறுதியின்மையும் : அரசாங்க ஊழியர்கள்பற்றிய பல பொதுக் கூற்றுகளில் புகழ முடியாத இயல்பிற்கு அலுவல் மனப்பான்மையின் மற்ருெரு கூறுபாடாகும். சிவில் பணியாளர்களும் இறக்கும் தன்மையுடைய மனிதர்களே; மனித இயல்பிற்கேற்ற குறைபாடுகளும் வலிமையின்மையும் இவர்களிடமிருந்தன. ஷேக்ஸ்பியர் கூறியதுபோல், 'ஒவ்வொரு மனிதனும் ஒரு வினடியாவது அதிகாரத்தை விரும்புகிருன்'. இருப்பினும், சிலரால் தங்கள் மகிழ்ச்சியைக் காட்டுவதைத் தவிர்க்க முடிவதில்லை. இவைகளில் பொதுப் பணிகளுக்கும் இயல்பான பங்குண்டு. எல்லா நாடுகளிலும் நிலைமை இப்படித்தான் இருக்கின்றது. ஒவ்வோர் அரசாங்கமும், மற்ற வகைகளில் திருப்தியான ஒரு பகுதி ஊழியர்களைப் பெற்றிருப்பினும், இவர்கள் தங்கள் கடமைகளைச் செய்யும் விதத்தில் பொதுமக்களைப் புண்படுத்திவிடுகின்றனர். ஜனநாயக நாடுகளில் இப் 'பதவியை அவமதிக்கும் தன்மை' பெரும் கண்டனத்திற்குள்ளாகியிருக்கிறது. ஹிட்லர் அதிகாரத்திலிருக்கும்பொழுது ஜெர்மானியர்கள்கூடச் செஞ்சட்டை 'அதிகார வர்க்கத்தினரை' ஏளனம் செய்ய வழிகளைக் கண்டுபிடித்தனர். சோவியத் யூனியனின் மக்களும் தங்களுடைய எல்லைமீறிய 'அதிகாரிகளை' வசைபாடத் தயங்கவில்லை. படைகளில் கலந்து போரிடுகின்ற வீரர்கள், தலைமை அலுவலகங்களில் தங்கியிருக்கும் 'ஒழுக்க வாதி'களையும் போரிடா வீரர்களையும் ஏளனம் செய்கிருர்கள். இந்த இராணுவ மனப்பான்மை சிவில் மனப்பான்மைகளைப் போன்றதே.

இதை இன்னும் ஆராயப் புகுந்தால் மிகத் துயரார்ந்த உண்மை வெளியாகும். ஏதோ சில சமயங்களில் அதிகார வர்க்கத்தினர் அதிகாரத்தைத் தவருகப் பயன்படுத்துவதும் உண்டு. மொத்தத்தில் தற்கால அரசாங்க நடைமுறைகள், அலுவலர்களின் தவருன நடத்தைக் கெதிராகப் போதிய பாதுகாப்புகள் வழங்கியுள்ளன. ஆனல், இந் நடைமுறைகளை முழுதும் பயன்படுத்துவதுமில்லை; எப்பொழுதும் மாருது மேற்கொண்டதுமில்லை. இங்குமங்குமாகப் பொது அலுவலர் ஒருவர் தனி நலனுக்குத் தன் பதவியை விட்டுக் கொடுத்தல் உண்டு; அல்லது சில நெருக்கடிகளினுல் சில தனிக் குழுக்களுக்கு நேர்மையற்ற நன்மைகளை வழங்கத் தன் பதவியைப் பயன்படுத்துவதும் உண்டு. இருப்பினும், அரசியற் பதவிகளிலுள்ள அதிகார வர்க்கத்தினரிடையே இது அடிக்கடி நிகழ்கிறதென்பதையும் இங்குக் கூற வேண்டும். குற்றவாளிகள் எப்பொழுதும் பிடிபடுவதுமில்லை; குற்றத்திற்காக வருந்துவதுமில்லையாயினும், இவ் விடரான நிகழ்ச்சிகள் பொதுமக்களின் சீற்றத்தைக் கிளறியுள்ளன. எனவே, தவறுகளின் பெரும் அளவு இப்பொழுது குறைந்து வருகிறது.

ஆட்சி இயல் தன்னுயர்வு : பொது நலனுக்குரியதென நேர்மையாகக் கருதியதை நிறைவேற்றுவதிலிருந்து எழுகின்ற மிகையான பேரார்வம் தவறுதான்; ஆனல், இயல்பானது; கடினமானது; முற்றிலும் வேறு வகையானது. சில பொது ஆட்சியாளர்கள் தங்களின் கடமைகள்பற்றிய விரிவானதொரு கருத்தை மேற்கொள்ளும் எண்ணமும் இருக்கிறது. நிறுத்திவைக்கப்படவேண்டிய அல்லது விட்டு விடவேண்டிய ஒன்றைப் பொதுநலம் கருதி நிறைவேற்ற விரும்பி, இவர்கள், சட்டசபையால் குறிப்பிடப்பெற்ற வரம்பு கடந்து தங்களின் உசித அதிகாரத்தைப் பயன்படுத்தலாம். 'அறிஞர்கள் கொள்கையளவில் ஒத்துக்கொண்ட பின்னர் எழுத்தர்கள் ஏற்பாடு செய்யலாம் என்று ஆட்சியை ஒரு வகையான நிகழ்ச்சிகளுக்கு ஒதுக்குதல் தவருகும்' என உட்ரோ வில்சன் வாதாடினுர். ஆட்சி இயலை அரசாங்கத்தின் வீரம் மிக்க கேந்திரமெனக் கருதுவதும் தவருகும். ஒரு ஜனநாயகத்தில் இது இடரானதுமாகும். இத்தகைய கருத்து சட்டசபையின் விட்ட குறைகளையும், தொட்ட குறைகளையும் ஆட்சி இயல் கட்டளைகள் வழியாகச் சரிப்படுத்த நிர்வாகம் உரிமை பெற்றிருக்கிறதெனும் கருத்தை வலுப்படுத்தலாம்.

நவீன அரசாங்கத்தில் ஆட்சி இயலை மையமாகக் கருதலாம். பொது மக்களாட்சியாகவோ, வல்லாட்சியாகவோ (Popular and despotic) நடக்கும் எந்த அரசிலும் இது இன்றியமையாததாய் இன்று இருக்கிறதென்பது உண்மையாகும். அரசாங்கத்தின் இப் பிரிவு மட்டுந்தான் தொடர்ந்து இயங்கி வருகிறது. இத் துறையில்

தான் மிகப் பெரும்பாலான பொது ஊழியர்கள் பணியாற்றுகின்றனர்; நிதியின் பெரும் பங்கை இதுதான் செலவிடுகிறது. இருப்பினும், ஜனநாயகத்தில் பிரதிநிதிகளின் சபைதான் கொள்கையை வகுக்கிறது. யார் அதிகாரத்தைச் செயல்படுத்த வேண்டுமென்று விரும்புகிறார்களோ, இவர்களிடம் அலுவலர்கள் பொறுப்புள்ளவர்களாக இருக்க மக்கள் அரசாங்கத்தை அமைப்பார்கள். இது சுதந்திரத்தின் கோட்பாடாகும். தலைமை நிர்வாகி இயக்குவன போன்றவை நீங்கலாக, மற்றவைகளில் சிவில் பணியாளர்கள் பொதுக்கொள்கையை உருவாக்க ஜனாதிபதிக்கோ, சட்டசபைக்கோ அறிவுரை கூறலாம். அதுவும், இவர்களின் தனிச் சிறப்பறிவுரைகளைச் சிபாரிசுகளாகவும் அல்லது தொழில் நுட்ப உதவியாகவுமே வழங்கலாம். ஆட்சி இயல் அலுவலர் வருங்கால முணர்ந்து பேசலாம்; திறமையுடன் பேசலாம்; அவசர உணர்ச்சியோடும் பேசலாம். இருப்பினும், கருத்துகளைத் தெரிவித்துவிட்டால், இவர் சரியாகச் செய்யக்கூடியவற்றைச் செய்துவிட்டவராவார்.

மற்றெந்த விளையாட்டுகளையும் போன்றே 'அரசியற் பெரும் விளையாட்டிற்கும்' அடிப்படையான விதிகள் இருக்கின்றன. குடிமகனையும் அரசியல்வாதியையும்விட ஓர் ஆட்சியாளரும் விதிகளுக்குட்பட வேண்டும். ஒரு குறிப்பிட்ட பொதுக் கொள்கையை ஏற்பதற்கு அரசியல் பொறுப்பு முழுதையும் ஏற்றுப் போராட வேண்டும். அரசியல்வாதிகளைப் போலல்லாமல் ஆட்சியாளர்கள் கொள்கைகளைச் செயல்படுத்த வேண்டியுள்ளது; பொதுமக்கள் இவர்களிடம் சினம் கொள்வதற்கு இதுவே காரணமாகும்.

நடைமுறைப் பிதற்றல்: சாதாரணக் குடிமகன் சிவப்பு நாடா என்று சொல்லும் பொழுது எதைக் கருதுகிறானோ அதுவும் இந்தச் சிவப்பு நாடாவும் அதிகாரவர்க்கம்பற்றிய ஒரே மாதிரியான கருத்திற்கு விளக்கமாகும். இக் கருத்தை வாதிக்காமல் ஏற்க வேண்டும். பொது மக்களில் 90 சதவீதத்தினர் 'சரியானதைச் செய்ய வேண்டு'மென்று விரும்புகிறவர்களுக்கும் பொதுவாக எப்படிச் செய்வதென்பதைத் தெரிந்தவர்களுக்கும் அ ர சா ங் க நடைமுறைகள் தேவையின்றிச் சிக்கலாக இருப்பதாகத் தோன்றலாம். அனுமதிகள், லைசென்ஸ், ஒப்பந்தங்கள் போன்றவைகள்பற்றிய விரிவான செய்திகள் பெரும்பாலோரின் அறியாமை, தன் நலம் அல்லது பத்துச் சதவீதத்தினரின் கவனமின்மையையும் காப்பதற்கே என்பது சிலருக்கு விளங்குவதில்லை. மொத்தத்தில், அதிகார வர்க்கத்தின் நடைமுறைகளின் கோபமூட்டுகின்ற விவரக் குறிப்பிடுகைகளுக்குக் கடினமான தவிர்க்க முடியாத சமூக அனுபவங்களே காரணமாகும். இதைத் தவிர வேறொன்றுமில்லை.

இரண்டாவது உலகப்போரின் தொடக்கத்தில் கார் செய்யும் வில்லியம் நட்சென் (William Knudsen) என்பவர் தேசப்பாதுகாப்பு முயற்சிகளில் சிறப்பானதொரு பதவியில் இருந்தார். இவர் வாஷிங் டன் சிவப்பு நாடாவைப்பற்றி, 'டெட்ராய்ட்டில் (Detroit) நாங்கள் இதையொரு முறை' என்கிறோம் என்று குறிப்பிட்டார். இப்படிக் கூறி இதற்கொரு எளிமையான குணவிளக்கம் செய்ததோடு மட்டு மின்றி, இது ஏன் இப்படிக் கோபமூட்டவேண்டுமென்பதற்கும் ஒரு குறிப்புக் கொடுத்தார். தனி மனிதனுக்கென உருவாக்கப்பட்டதொரு அமைப்பில் இவன் பொருந்திக்கொள்ளும் வகையில் கடிகாரத்தைப் போல் ஒழுங்காக அமைப்பு இயங்கும். மனிதனுக்கு உடனடியாகத் தோன்றும் எண்ணங்களையும் போலிப் புனைவுகளையும் தனியே விட்டு விட்டால் இவ் வமைப்பு ஒரே சமயத்தில் ஓர் ஒப்பற்ற நிலைக்கேற்ற வாறு இயைந்து போகமுடியாது. காரணமின்றி மனிதன் அதி காரத்தை வெறுக்கிறான் ; வெறுக்கும்பொழுது இவனது தனித்த சூழ்நிலையே இவனுக்குத் தெரியாதது போல் தோன்றுகிறது. இருப் பினும், என்னற்ற தோற்றங்களில் இதைத் தவிர்க்க முடியாது. பொது விதிகளை நிர்ணயிக்கும் அதிகாரத்தை மையப்படுத்தவேண்டிய பலவகையான நிலைகள் இருக்கின்றன. இதே சமயத்தில் இவைகளைச் சரியாகவும் நேர்மையாகவும் பயன்படுத்துவதற்குப் பொருத்தமான தகவல் பயன்பட வேண்டிய நிலையில்தான் இருக்கிறது. உசித அதி கார ஒப்படைப்பு எப்பொழுதும் நடக்கக் கூடியதாக இருக்காது. இல்லாத அதிகாரத்தில் பொதுத்துறை ஆட்சி இயல் நிலைக்க வேண்டிய பொழுது, பொது வெறுப்பையும் அதிருப்தியின் விளைவு களையும் 'இயக்க இடர்க'ளென இது ஏற்றுக் கொள்ள வேண்டும். இதே சூழ்நிலையில் தனியார் தொழிலிலும் இவைகளை ஏற்றுக் கொள்ளலாம்.

கார்களை உற்பத்தி செய்யும் தொழிற்சாலைகளின் இணைப்பு வழிகள், ஒழுங்காகவும் வேகமாகவும் இயங்கித் தொழிலாளர்கள் பெரு மளவு கார்களை உற்பத்தி செய்யும் வகையில் அமைந்திருக்கின்றன. வாடிக்கையாளர் விரும்புகின்ற காரை, ஒருவர் சரியானதெனக் கருது கின்ற விலைக்கு வாங்க முடியுமென்று பொருளாகாது. அல்லது தனிப் பட்ட தொழிலாளரின் வேலை அளவு வசதிக் குறைவான வேகமாகவும் அல்லது மெதுவாகவும் இருக்கும் என்று பொருளாகாது. அரசாங்க நிறுவனத்தின் சிவப்பு நாடாவும் இப்படிப்பட்டதேயாகும். ஒரு குறிப்பிட்ட வேகத்தில் பணியாற்றும் ஊழியர்களுக்குதவும் வகையில் அமைந்திருந்தாலும், இது பொதுமக்களுக்கு ஏற்கத் தகுந்த தரங்களை யொட்டிப் பணிபுரிய வேண்டும். ஒவ்வொரு தனிக் குடிமகனின் திட்டமான தேவைகளைச் சமாளிக்க இது தவறிவிடும். அதிகமான

எண்ணிக்கைக்கு இது அதிகமான நன்மையைக் கொடுக்கும் எனக் கணக்கிடும் முறைகள் ஒவ்வொரு நிகழ்ச்சிக்கும் பொருந்திவிடாது.

அகப் பொருளான தன்மையும் புலன்களால் அறியக் கூடிய தன்மையும்: அதிகார வர்க்கம் என்ற சொல்லுக்கு ஏன் கெட்ட பொருள் தரப்படுகிறதென்ருல், பலவேறு குழுக்கள் தங்களின் சொந்த நோக்கங்களுக்காகத் தொடர்ந்து ஆட்சி இயலே ஏளனம் செய்து கொண்டிருப்பதே இறுதியான விளக்கமாகும். 'அரசாங்கத்தைத் தொழிலுக்கு வெளியே வைத்திருக்க வேண்டி'யதற்கான பொருளாதார இடர்கள் அதிகமாகவே இருக்கின்றன. தகுந்த பிரசாரத்தை வளர்க்கக் கிடைக்கும் நிதிவளங்களுக்கும் இடர்கள் அதிகம். அதிகார வர்க்கத்தின் படைத்துறைத் தன்மையை எதிர்த்து நடத்தும் போராட்டம், பொதுநலனேப் பாதுகாக்க ஜனநாயகம் விதிகளேப் படைத்துச் செயல்படுத்த முடியாமலும் அல்லது இதை இடரான தாக்கவும் செய்ததேயன்றி வேறு கண்ணியமான உணர்ச்சியால் இது எழுந்த தன்று. அதிகாரவர்க்கத்தை மாசுபடுத்திஞல் பொதுக்கொள்கை மீதான போராட்டத்திற்கு இது வெற்றி தேடித் தரும் வழியாகிறது.

'அதிகார வர்க்கம்' என்னும் சொல், உருத் திரிபாலும் கேலிச் சித்திரத்தாலும், தடுமாற்றம், ஒரு முனேப்பான தன்மை, வீணுக்கும் தன்மை, அலுவல் மனப்பான்மை, இறுக்கமான கட்டுப்பாடு என்றெல்லாம் பொருள்படுமாறு வழங்கப்பெறுகிறது. இதை முறையாகப் பொருள்செய்தால் 'மேசை அரசாங்கம்' அல்லது 'செயலகமேலாண்மை' யெனப் பொருள்பெறும். எனவே இது, பணியாள் தொகுதி, சாதனங்கள், நடைமுறைகள் போன்றவைகளே வைத்துக்கொண்டு ஓர் அமைப்பு தன் நோக்கங்களே நிறைவேற்றுவதைக் குறிக்கிறது. பொது அல்லது தனியார் துறையிலோ அரசாங்கம், வாணிகம், கல்வி, சமயம் போன்ற துறைகளிலோ அமைப்பு உருப்பெற்று இருக்கலாம். இது எந்த உருவில் இருந்தாலும், எப்பொருளிலும் இது ஒரு அதிகார வர்க்கமாக இருக்க நேரிடும்.

பொது மோட்டார் கார் கூட்டு நிறுவனமாக இருந்தாலும் அமெரிக்க ஐக்கிய நாடுகளாக இருந்தாலும் பெருமளவு தொழிற்சாலேகளில் 'அதிகார வர்க்கம்' ஓர் இயல்பாக இருக்கிறது. ஜெனரல் மோட்டார் கூட்டு நிறுவனத்தில் உள்ள தொழிலாளர்களும் கூட்டரசுத் தொழிலாளர்களேப்போல் இதை நன்குணர்வார்கள். இருப்பினும், அரசாங்கத் தொடர்பில் இச் சொல்லே நிர்வாகத் துறை முழுவதையும் குறிக்கும்படி அறிஞர்கள் இதன் பெயரைப் பயன்படுத்துகின்றனர். ஆனல், சிறப்பாக இச் சொல் நிலேயான அல்லது தொழில்

சார்ந்த பணியாட்களையும் இவர்களின் நடைமுறைகளையும் குறிக்கும். ஆகையால், ஆட்சி இயலில் அரசாங்கம் பிரச்சினை முழுவதுவே திறமை, மறுதலிப்பு, பொறுப்பு போன்றவைகளைக் கொண்ட அதிகார வர்க்கத்தை வளர்த்துப் பேணுவதில் அடங்கியிருக்கிறதெனக் கார்ல் ஜே. பிரிடெரிக் (Carl J. Friedrich) என்பார் கூறுகிறார்.

2. சிவப்பு நாடாவின் தோற்றுவாய்

சிவப்பு நாடாவும் பச்சை நாடாவும்: அடிமட்டத்தில் ஆட்சி இயல் திறமை ஒரு வாலாயம், விதிகளுக்குட்பட்ட ஓர் அமைப்பு, ஒரு முறையை உருவாக்கிச் செயல்படுத்துவதைச் சார்ந்திருக்கிறது. இம் முறையின் எல்லா உறுப்புகளையும் குறைத்து ஒரு கோட்பாட்டால் இவைகளை நடத்த முடியாது. இருப்பினும், எல்லா மேலாண்மைகளும், ஒரு வகையான தொழிற்பகுப்பைக் கண்டுபிடித்துப் பயன்படுத்தி, மொத்த வேலையைத் திருப்தியாகவும் குறைந்த செலவிலும் நிறைவேற்றுவதை நோக்கமாகக் கொண்டிருக்கின்றன.

பொதுவான திறமை அடிப்படையில் பொது அல்லது தனியார் ஆட்சி இயல் ஒரே மாதிரியானவைகளேயாகும். இவைகள், ஒரே மாதிரியான உட்கோள்களாலும் கட்டாயத்தாலும் இயங்குகின்றன. அரசாங்க அதிகாரவர்க்கத்தில் காணும் சிவப்பு நாடா, தொழில் அதிகாரவர்க்கத்தில் காணும் பச்சை நாடாவிற்கு எவ்வகையிலும் வேறுபட்டதாகாது. ஆனால், இவ்வித ஒப்புமை முழுவதும் உண்மையன்று. தொழில் இயல்பாகக் கவலை கொள்வனவற்றைவிட அரசாங்கத்தில் உள்ள ஆட்சியாளர்கள் பல்வேறு கூறுபாடுகளைக் கருத்தில் கொள்ளக் கடமைப்பட்டுள்ளனர். இவைகளே அரசாங்க நாடாவைப் 'பச்சை'யாக்குவதற்குப் பதிலாகச் சிவப்பாக்குகின்றனர்.[2] குறிப்பாக இவைகள் சமூகத் தொடர்புடையன. அரிஸ்டாட்டில் இவைகளை அரசியல் தொடர்புடையன என்று வழங்கியிருப்பார்.

சில துறைகளில், பொது மேலாண்மையின் இறுதிக் குறிக்கோள்கள், தொழில் திட்டங்களுடன் சமநிலையடைவதைப் பார்க்கலாம்; ஆனால், இது ஒரு விதி விலக்காகவே இருக்கிறது. அரசாங்கம், தொழில்களைக் காட்டிலும், மிகச் சிக்கலான, பிடிபடாத இறுதிப் பயன்களை நோக்கமாகக் கொண்டிருக்கும். மக்கள் அரசாங்கத்திடமிருந்து, நீதி, சட்டம், அமைதி, ஒழுங்கு இவைகளை எதிர்பார்க்கின்றனர்.

[2] தனியார் தொழிலின் 'பச்சை நாடாவில் ஒரு வாடிக்கையாளர் அகப்பட்டுக்கொள்ளும்பொழுது என்ன நடக்கும் என்பதை வேடிக்கையாகவும் விளக்கமாகவும் Appleby, Paul H., 'Big Democracy', pp. 58 - 59, New York: Knopf, 1945. எழுதியுள்ள நூலில் பார்க்கவும்.

உரிமை, சமத்துவம், வாய்ப்பு, இவைகளைப் பேணவும், பொருளாதாரக் கட்டுப்பாடுகளை நடுநிலை நின்று நிறைவேற்றவும், பொருளாதார உதவியால் நேர்மையை நிலைநாட்டவும் அரசாங்கத்தை மக்கள் எதிர்நோக்கி இருக்கின்றனர். மக்கள் அரசாங்கத்தை நாடுவது இதன் சேவைகள் விரைவாகவும் எளிதாகவும் இருப்பதாலன்றி இவை உறுதியாகவும், காப்புடையதாகவும் இருப்பதால்தான். உண்மையாகவே இத்தகைய சேவைகள் பொருளாதார முறையில் திறமையுடையவாக இருக்கவேண்டுமென்று இவர்கள் விரும்புகின்றனர். ஆனால், மற்ற அடிப்படையான நோக்கங்களையும் அரசாங்கம் நிறைவேற்ற வேண்டுமென இவர்கள் விரும்புகின்றனர். ஆட்சியாளர்கள் பணம் தேட அரசாங்கம் நடத்துவதில்லை. ஒரு சுற்றுச் சார்பைப் படைத்து இதில் இவர்களும் நல்ல முறையில் வசிக்க வேண்டுமென்பதற்கு அரசாங்கத்தை நடத்துகிறார்கள். தொழில் துறையில் வெற்றித் தரமானது, ஒரு தனித் தொழிற்றுணிபுடையவர் அல்லது நிறுவனம், மிக அதிகமான ஆதாயத்தை மிகக் குறைவான செலவில் பெற வேண்டும் என்பதாகும். அரசாங்கத்தின் தரமானது, மிகக் குறைந்த சமூகப் பொருளாதாரச் செலவில் எல்லோருக்கும் மிக அதிகமான சமூகப் பொருளாதார ஆதாயங்களாகும்.

திறமைக்கான தேவைகள் : பெரிய அமைப்பிலிருக்கும் தனிச் சிறப்பு முறைகளைத் தொழில் துறைகளைக் காட்டிலும் அரசாங்கம் மேற்கொள்ள வேண்டும். அரசாங்கம், ஒவ்வொரு உற்பத்திப் பிரிவும் பல்வேறு வேலைகளைச் செய்ய விரிவான நடவடிக்கைகளை மேற்கொள்ளும் கட்டாயத்திற்குட்படுகிறது. வழக்கமான கைநுட்ப வினைஞர்களின் தொழில் முறையைக் காட்டிலும் இணைப்புவழி நுட்ப முறைகளினால் சில குறிப்பிட்ட நன்மைகள் ஏற்படுகின்றன. இவைகளுக்கும் விலைகளுண்டு. இவைகளுள், வரிசை முறை, கட்டண நிர்ணயம் அல்லது இயக்க இசைவு, வாலாய முறை, ஒழுக்கம் போன்றவை அடங்கியிருக்கின்றன. நிலைபெற்ற ஒழுங்கு, நிர்ணயிக்கப்பெற்ற முன்னேற்ற அளவு, வாலாயத்தைப் பின்பற்றுதல் போன்றவைகளால் தான் சிவப்பு நாடா அமைகிறது. இவைகள்தான் இம் 'முறை'யின் சாரமாகும்.

நிறைவேற்றம்பற்றி முன் கூட்டியே அறிய வேண்டுமென்னும் ஆவல் அரசாங்கத்திற்கும் தொழிலிற்கும் பொதுவானதாகும். எவ்வளவு பண்டங்கள் அல்லது சேவைகளைச் சிப்பந்திகள் அல்லது தொழில் சாலைகள் ஒரு வாரத்திற்கு அல்லது ஒரு மாதத்திற்கு என்ன விலையில் உற்பத்தி செய்வார்கள் என்பதைத் தெரிந்து கொள்வதில் மேலாளர் ஆர்வம் காட்ட வேண்டும். ஆர்வமே தன் மேலாண்மைத் திறத்தில் ஒரு திருப்தியைத் தரும் ; மேலும், உற்பத்தியைப் பெருக்கு

வதற்கும் உதவும். அரசாங்கத்திலாயினும் தொழிலிலாயினும், இப்படி இவர் முன் கூட்டியறிய, தரத்தாலும் அளவாலும் இயக்கங்களைப் போதிய அளவு முறையோடு நிலை பெறச் செய்ய வேண்டும். இவைகளின் விளைவுகளை முன் கூட்டியே கணக்கிடுவதையும் இவர் நம்பியிருக்க வேண்டும். இருப்பினும், இவர் எந்த ஒழுங்குமுறையைப் பயன்படுத்தி வெற்றி பெற முயல்கிறாரோ, அம் முறை தொழிலாளர்களுக்கு அலுப்புத் தட்டுவதாய் இருக்கலாம்.

எவ்வாறாயினும், இவைகள் மட்டுமே அதிகார வர்க்க நாடலிற்கும் அல்லது முறைக்கும் பொது ஆதாரமாகா. நிறுவன இயங்காத் தன்மை, கருத்தில்லாத் தன்மை ஆகிய இவ் விரண்டில் ஒன்றை நிலை பெற அனுமதித்தால் சிவப்பு நாடா வளர்ச்சியடையும். ஒரு முறை நிலை பெற்றுவிட்டால், எங்குக் கட்டளை மோகம் இறுதி அதிகாரத்தை உண்டாக்கும் முன் நிகழ்வை அளிக்கிறதோ, அங்கு இது செழிக்கும். எங்கு மேலாண்மை, வசதிப் பழக்கமான வாலாயத்திற்கு மிக நெருங்கி இருக்கிறதோ, அங்கு நடைமுறையில் சிதைவு உண்டாக்கும் விளைவுகளை எப்படியும் தவிர்க்க முயலும்போது இது மிக நன்றாய்ச் செழித்து வளரும்.

சட்டங்களின் அரசாங்கம் : பொதுத்துறை ஆட்சி இயலில் சிவப்பு நாடாவின் சிறப்புப் பண்பு என்ன ? ஜனநாயக அரசியலின் கருத்திற்கு ஆட்சி இயலின் ஒத்தபகுதி யொன்றிருக்கிறது. இது சுதந்திரத்தின் பெயரால் மனிதர்களின் அரசாங்கத்தைவிடச் சட்டத்தின் அரசாங்கத்தை வலியுறுத்துகிறது. அரசாங்க அலுவலர்களின் அகவயமான உள்ளொளியைக் காட்டிலும் புறவய விதிகளையொட்டி ஆட்சி இயல் செல்ல வேண்டுமென்று எதிர்பார்ப்பதால்தான் இது சிவப்பு நாடாவைப் பயன்படுத்துகிறது. வேறு விதமாக யார் இதற்குப் பொருள் கொள்வார்கள்? அரசாங்கத்திடமிருந்து எல்லாக் குடிமக்களும் சமத்துவத்தைப் பெறச் சிவப்பு நாடா ஒரு சிறந்த ஈட்டுறுதியாகும்.

இறுதி முடிவிற்காக மட்டுமன்றி இதை அடைய எடுக்கும் நடவடிக்கை ஒவ்வொன்றைப்பற்றியும் அரசாங்க மேலாண்மை முழுப் பொறுப்பேற்கப் பொதுமக்களின் தூண்டுதலோடு மிக நெருங்கியதே சிவப்பு நாடா. அதிகார வர்க்கத்தினரின் செயல்கள் ஒவ்வொன்றும் பொதுமக்களின் பார்வையில் இருக்கும்படி உண்மையாகவும் அல்லது எதிர்பாராமலும் தங்களின் கடமைகளைச் செய்ய வேண்டுமென்பது இதன் பொருளாகும். ஒரு சிவில் பணியாளரின் கடமைகள் மிக நுட்பமான கண்டன மறு ஆய்விற்கு வந்தாலும் 'இவைகளைக் காப்பதற்கும் மெய்ப்பிப்பதற்குமான முறையில் செயலாற்றவேண்டும்.

சிலவற்றைச் சரியாகச் செய்ய முயலுவதைப்போல் எதையும் தவருகச் செய்யாதிருப்பதிலுள்ள அக்கறை எதிர்பார்க்க வேண்டிய தொன்ருகும். இதை இன்னும் மோசமாக்க ஆக்கக் கற்பனைக்குக் கிடைக்கும் பரிசுகள் மிகச் சொற்பமானவைகளாக இருக்கின்றன. தொடக்கத் துணிவிற்கும் புதியன புனைவதற்கும் தொழில் மேலாண்மை கவர்ச்சியான ஊதியம் வழங்குவதாகப் பெருமை கொள்கிறது. அரசாங்க ஆட்சி இயலில், ஆக்கக் கண்டுபிடிப்பு களுக்காகக் கொடுக்கும் பரிசுப்பணம் பெரும் அளவில் இல்லை. இதனுல் பொது மேலாண்மை, இத்தகைய செயல் ஊக்கங்களை விரும்புவதில்லை என்ருகாது. பொது மேலாண்மையைச் சுற்றிலும் தடைப்பாடுகள் இருத்தலால் இவைகளை இது முழுதும் பயன்படுத்த முடிவதில்லை என்பதில்தான் சிரமம் இருக்கிறது. அமெரிக்க ஐக்கிய நாடுகளில், விரிவான நடைமுறைத் தேவைகளைச் சட்டசபை விதிப்ப தால் தேவைக்கு மிஞ்சிய கட்டுப்பாடுகள் குவிந்திருக்கின்றன.

3. வல்லாட்சிக் குற்றச்சாட்டு

தொழில் யுகத்தின் விளைவுகள் : அதிகார வர்க்கத்தின் சிவப்பு நாடா, திறமையின்மைபற்றிய ஒரு விளக்கத்தையும் மதிப்பீட்டையும் வரைந்த பின்னர், வல்லாட்சி, இறுக்கமான கட்டுப்பாடு ஆகிய இரு பெரும் குற்றச்சாட்டுகளின் தகுதியை இப்பொழுது ஆய்வது பொருத்தமாகும். இவை அரசாங்கத்தின் நிர்வாகப் பிரிவு அதிகாரத் தையும் நம்பிக்கையையும் தவருகப் பயன்படுத்துகிறது என்று நினைப் பதை யொட்டியதேயாகும். அதிகார வர்க்கம் நீதிசார்ந்த பணி களைக் கவர முயல்கிறதென்னும் குற்றச்சாட்டை நாம் முதலில் எடுத் துக்கொள்வோம். இதன் பின், இது சட்ட ஆக்க அதிகாரத்தையும் கவர முயல்கிறதென்னும் கருத்தைப் பின்னுல் எடுத்துக்கொள்ள லாம்.[8]

நிர்வாக, சட்டசபைக்கிடையேயான உறவு அமெரிக்காவில் இருப்பதுபோல்தான் இங்கிலாந்திலும் இருக்கிறதென்று அதிகாரப் பிரிவினை குறிப்பிடவில்லை. ஆனுல், நிர்வாகப் பிரிவிற்கும் நீதித் துறைக்குமுள்ள உறவு ஏறக்குறைய ஒரே மாதிரியாகவே இருந்தது. சுயேச்சையான நீதிமன்ற முறையின் காப்புறுதிபெற்ற 'சட்டத்தின் ஆட்சி'யின் கீழ்ப் பொது அலுவலர்களும் குடிமக்களுமாகிய எல்லா மனிதர்களும் வரவில்லையென்ருல் குடிமக்களின் சுதந்திரங்களும் உரிமைகளும் காக்கப்பட மாட்டாவென்பது இரு நாடுகளின் பொதுக்

[8] முழு விளக்கத்திற்கு. 'The Judicial Test', 23 அதிகாரத்தைப் பார்க்க வும். 'Legislative Control' 15ஆம் அதிகாரத்தைப் பார்க்கவும்.

கருத்தாகும். பொதுத்துறை ஆட்சி இயல் பெருமளவு காவல் நடவடிக்கைகளுக்குட்பட்டு இருக்கும்வரை தீர்ப்பிற்கு வருகின்ற வழக்குகள் கிரிமினல் குற்றங்களிலிருந்து எழுந்தவைகளாய் இருந்தாலும், சிவில் சட்ட நடவடிக்கையிலிருந்து எழுந்தவைகளாய் இருந்தாலும், ஆட்சி இயல் கட்டுப்பாடுகளுக்குட்படாதனவாய் இருந்தாலும், சாதாரண நீதி மன்றங்கள் இவைகளைத் தீர்த்துவைக்கின்றன. ஆனால், சமுதாயத்தின் மீது தொழில் நுட்பவியலின் ஆதிக்கம் பரவலாய் இருப்பதால் ஒவ்வொரு அரசாங்கமும் படிப்படியாகத் தன் நிறுவனங்களின் எல்லையை நீட்டிக்கக் கடமை பெற்றிருக்கிறது. எனவேதான், வளர்ந்து கொண்டிருக்கும் தொழில் நுட்பச் சர்ச்சைகளைப் பயன்படுத்தும் பிரச்சினை யெழுந்தது. தனிப் பயிற்சி பெற்ற பணியாட்களையும் குறிப்பிட்ட பொருள்பற்றிய நடைமுறைகளைப் பயன்படுத்தி ஏற்க அதிகாரம் பெற்ற புதிய ஆட்சி இயல் நிறுவனங்களை அல்லது நியாய சபைகளை நீதித்துறைக்கு வெளியே படைக்க வேண்டியதாய் இருக்கிறது.

அமெரிக்காவும் பிரிட்டனும் தொழில் துறையில் முன்னணியில் இருந்ததால் ஆட்சி இயல் அமைப்பிலும் நடைமுறையிலும் மாற்றங்களைச் செய்ய வேண்டியிருந்தது. இத்துடன் மற்ற நாடுகள் பொதுச் சட்ட உருவில் இருந்த 'சட்டத்தின் ஆட்சி'க்கு வெளியே மாற்றங்களைச் செய்தன. குறிப்பாகத் தொடக்க காலத்தில், பழைய வழிகளிலிருந்து விலகிய, புதிய ஆட்சி இயல் நிர்வாக சபைகள் எப்பொழுதும் நன்ருகச் செயல்படவில்லை. சில சமயங்களில் இவைகள் நடைமுறைத் தவறிழைத்தன. பின்னர் நீதிமன்றங்கள் புனராய்வு செய்யவில்லையென்ருல் நீதி தவறியிருக்க வேண்டும். தொடக்கத்திலிருந்து, சமூகத்தின் சில குழுக்கள் இவ்வகையான புதிய முறைகளின் தேவைகளைக் கூட ஏற்க விரும்பவில்லை. இப் புதிய விலக்குகளால் சட்டத்தின் ஆட்சி மீறப்படுகிறதேயன்றி இதற்கு உதவவில்லை என்று கூறி இப் புதிய முறைகளை வல்லாட்சியின் பதிலிகள் என்று சிலர் கண்டித்தனர்.[4]

உரிமையின்றிக் கைக் கொள்ளுதல் பற்றிய குற்றச்சாட்டு: பிரிட்டனின், சட்டத்தின் ஆட்சியின் வலிமையான காவலராகிய காலம் சென்ற ஹிவார்ட் (Lord Hewart) பிரபு தம் 'புதிய வல்லாட்சி' என்னும் நூலில் இக் கண்டனம்பற்றி விரிவாக எழுதியுள்ளார். ஒரு சிறு விசாரணை நடத்தினுல், கடந்த காலத்திலும் இப்பொழுதும் விடாது செயலில் இருந்து வரும் செல்வாக்கிற்கு ஆதரவாக என்ன

4 இதுபற்றிய மிகச் சிறந்த விளக்கத்தில் இக் கருத்தை Hewart of Bury, 'The New Despotism', New York: Cosmopolitan Book Corp., 1929 (reissued London: Benn, 1945).

நோக்கங்கள் அல்லது உட்கோள்கள் இருந்தாலும் பெரியதாய்க் கொண்டிருக்கும் துறையின் அதிகாரத்தையும் செயலையும் சாதாரண நீதிமன்றங்களுக்கு எட்டாமல் தள்ளி வைத்துள்ளது தெளிவாகும்'[5] என்று இவர் எழுதினர். 'சாதாரணச் சட்டம்', இன்னும் சரியாகச் 'சாதாரண நீதிமன்றங்களே போதுமானவையென்று ஒப்புக்கொண்டாலும், ஆட்சி இயல் வல்லாட்சியின் வளர்ச்சியால் பிரிட்டிஷார் தங்களின் உரிமைகளை இழக்கும் இடரான நிலையில் இருக்கின்றனர் என்று அச்சம் கொண்டார்.

உட்சிறப்பை விட்டுவிட்டாலும், மிக நுட்பமானவைகள்பற்றிய உண்மைகளைச் சாதாரண நீதிபதிகள் அறிந்துகொள்ளும் திறமையை ஹிவார்ட் புறக்கணித்துவிட்டார். தனி மனிதனின் சுதந்திரங்களும் உரிமைகளும் ஆபத்திலிருக்கின்றன என்று வாதாடினர். ஏனெனில், இந்த 'ஆவல் மிகுந்த அதிகார வர்க்கந்தான்' கீழ்க்காணும் கருத்துக்களை அண்மையில் இயக்கத் தொடங்கியுள்ளது :

1. நிர்வாகியின் வேலை ஆட்சி செய்வது.

2. ஆளத் தகுதியுள்ளவர்கள் நிபுணர்களே.

3. அரசாங்கக் கலையின் நிபுணர்கள் நிரந்தர அலுவலர்களாவர்; இவர்கள், புறக்கணிக்கப்பட்ட மிகப் பழைய தூய்மையைக் காட்டி, புகழுக்குரியவர்களாயின், புகழுக்குரியனவற்றில் சிறந்தவர்கள் என்று நினைக்கிறார்கள்.

4. ஆனால், இருப்பனவற்றை அப்படியே வைத்து நடத்துகின்றவர்கள் நிபுணர்கள். 'சரியான மனிதன்' தான் இருக்கும் சூழ்நிலையை மிக நன்ருகப் பயன்படுத்திக்கொள்ளுகிருன்.

5. நிபுணர்களின் நல்ல வேலைகளை இரண்டு முதன்மையான தடைகள் தடுக்கின்றன. ஒன்று பாராளுமன்றத்தின் இறைமை, மற்ருென்று சட்டத்தின் ஆட்சி.

6. அறியா மக்களிடம் நிலவும் ஒரு வகையான போலி வணக்கம் இத் தடைகளை அழிப்பதைத் தடுக்கிறது. எனவே, நிபுணர்கள் முன்னதைப் பயன்படுத்திப் பின்னதை முறிக்க வேண்டும்.

7. பாராளு மன்ற முறையில், இக் குறிக்கோளுடன், இவர் வல்லாட்சி அதிகாரங்களைப் பெறட்டும், பெற்றபின் இவைகளை வைத்துக்கொண்டு நீதிமன்றங்களை எதிர்க்கலாம்.

5 'The New Despotism', p. 5.

8. இவர் (அ) சட்டத்தைக் குறிப்பு வடிவில் நிறைவேற்றக் கூடுமானுல், (ஆ) சட்ட இடை வெளிகளைத் தன் சொந்த விதிகள், கட்டளைகள், ஒழுங்கு முறைகளால் நிரப்புவாரா யின், (இ) இத்தகைய விதிகளையும் கட்டளைகளையும் பாராளு மன்றம் சோதனையிட இயலாமல் செய்வாராயின், (ஈ) இவை களுக்குச் சட்டத்தின் ஆற்றலைப் பெற்றுத் தருவாராயின், (உ) தம் சொந்த முடிவே இறுதியானதாகச் செய்வராயின், (ஊ) தம் முடிவின் உண்மை சட்டத்திறனுடைய தென்பதை ஏற்பாராயின், (எ) சட்டத்தின் பிரிவுகளைத் திருத்த அதி காரம் பெறுவராயின், (ஏ) நீதி மன்றத்திற்கு எவ்வகை யான மேன்முறையீடு செல்லாதவாறு தடை செய்வாராயின் இப் போக்கு இவருக்கு மிக எளிதாய் இருக்கும்.

9. நிபுணர், லார்டு சான்சலரைத் தவிர்த்து, சிவில் சேவை நிலைக்கு நீதிபதிகளைக் குறைத்து, ஐயப்பாடுடைய வழக்கு களில் முன் கூட்டியே முடிவுகளைக் கொடுக்கும்படி கட்டாயப் படுத்தி, நீதித்துறை அமைச்சரின் வழியாக இவர் நீதிபதி களை நியமிப்பாராயின், நீதி மன்றத்திற்குச் சமாதி கட்டப் பட்டுவிடுகிறது.[6]

இவையெல்லாம் அல்லது இவற்றின் முதன்மையான பகுதி பொதுவாக உண்மையானுல்,[7] அதிகார வர்க்கம் மட்டுமன்றிச் சட்டசபைமீதும் வாக்காளர்கள்மீதும் இது ஒரு கடுமையான குற்றச் சாட்டாகும். ஹிவார்ட் பிரபுவும், அமெரிக்கர்களும், பொறியியல் நாகரிகச் சூழ்நிலைகளுக்கேற்றவாறு சட்டத்தின் ஆட்சியைப் பயன் படுத்தச் சில எச்சரிக்கைக் குறிப்புகளைக் கொடுத்திருப்பார்களாயின் பெரும் சேவை செய்தவர்களாவர். பதிலாக, இவர்கள் செய்தது மிகையானதாகும்.

சட்ட ஆக்க ஒப்படைப்பு : ஆட்சி இயலும் 'சட்ட ஆட்சி'யும் பற்றிப் பென்னுக் (Pennock) என்பார் ஆய்ந்து கூறியது போல[8] 'கார்கள் தோன்றுவதற்குமுன் போக்குவரத்தை இயக்கப் போலீஸ் காரர்கள் தேவையில்லை. மக்கள் தொகை பெருகி, நகர்ப் புறங்களில் செறிந்து இடநெருக்கடி ஏற்படுமுன், இப்பொழுதுபோல் அப்

[6] 'The New Despotism', pp. 13-14, Farrar & Rinehart, New York (அனுமதியுடன்).

[7] பிரிட்டிஷ் அதிகார வர்க்கம்பற்றிய ஹிவார்ட்டின் குற்றச்சாட்டுகள் ஒவ்வொன்றையும் மறுக்க, Finer, Herman, 'The British Civil Service, Ch. 7, London : Fabian Society and Allen and Unwin, 1937. நூலைப் பார்க்கவும்.

[8] Pennock, J. Roland, 'Administration and the Rule of Law', New York : Farrar & Rinehart, 1941.

பொழுது சுகாதாரப் பார்வையாளர்கள் தேவைப்படவில்லை; பெருமளவு தொழில் வளர்ச்சி ஏற்படும் முன் ஈட்டுப்பத்திரங்களின் விற்பனையை அரசாங்கம் மேற்பார்வையிடத் தேவையில்லை.' அறிவியல் வளர்ச்சியின் முன்னேற்ற வாயிலாக, ஆட்சி இயல் சமாளிக்க வேண்டிய நுட்பப் பிரச்சினைகளை இம் மாற்றங்கள் எடுத்துக்காட்டுகின்றன. எந்தப் புதிய கண்டுபிடிப்பும் கலப்பில்லா நன்மையாக இருக்கும் என்று சொல்வதற்கில்லை. இதை ஒரு விதியென்றே கூறலாம். புதிய பொறி முறைகள் அல்லது நடைமுறைகள் சில நன்மைகளையும் சில தீமைகளையும் கொண்டு வருகின்றன. இதே சமயத்தில் சமூக அமைப்பைக் கலைக்காமலும் இடருக்குள்ளாக்காமலும் மக்களுக்கு இந் நன்மைகளை அரசாங்கம் பெற்றுத்தர முடியாது.

இவ் வகையான புதிய நிலைகளைச் சமாளிக்கச் சட்டசபை இயல்பாகவே, திட்டவட்டமான நடவடிக்கை எடுக்கும். தனி மனித நலத்தைப் பாதுகாக்கவும், பொது நலனைக் காக்கவும், ஏற்கெனவே உள்ள நடைமுறைகளும் குறிப்புகளும் போதவில்லை யென்பதற்குச் சான்றுகள் குவியும்வரை, சட்டசபை காத்திருக்கும்; சில சமயங்களில் காலதாமதம் செய்யும். பின், இது பொதுநல ஒப்பளவுகளை வகுத்து, நிர்வாகப் பிரிவிற்குள்ளேயோ சுயேச்சையாகவோ, ஒரு நிறுவனத்திடம் அதிகாரத்தை நிலைபெறச் செய்யும். இயல்பாக, இந் நிறுவனம் நீதிப் பிரிவிற்கு வெளியேயு மிருக்கலாம். இருப்பினும், நீதிக் குறிக்கோளை விட்டுவிடாமல், எதிர்த்து நிற்கின்ற சட்ட ஆட்சியை வளர்க்கவும், கால தாமதமில்லாத எளிமையான நடைமுறையால் போதிய அறிவை உறுதி செய்யவும், சமமான நேர்மையுடன் வழக்காடுகின்றவர்களுக்குச் செலவைக் குறைக்கவும், இத்தகைய பணிகளைச் சட்டசபை ஒதுக்கி வழங்கும்.[9] சுருங்கக் கூறின், மலைபோல் வளர்ந்து நிற்கும் நுட்பச் சர்ச்சைகளை விரைவாகவும் நேர்மையாகவும் தீர்க்க வழிகளையும் முறைகளையும் வகுப்பதிலுள்ள நடைமுறைப் பிரச்சினைகளைச் சமாளிக்கச் சட்டசபை முயன்றிருக்கிறது.

தெரிந்த சூழ்நிலையில், பழக்கமான மனிதர்களுக்குச் சரியாகப் பொருந்துகின்ற தரங்களையும் ஒப்பளவுகளையும் வகுப்பது கடினமாகும். தெரியாததைத் தெரிந்ததாகச் சட்டசபை பாவனை செய்வதில்லை. எனவே, தகுந்த சூழ்நிலைகளுக்குத் தனிச் சிறப்பான தேவைகள் என்னவென்பதை முடிவு செய்யும் பொறுப்பைச் சட்டம் பொதுவாகக் குறிப்பிடுகின்றவைகளுக்குட்பட்டுச் சிறப்பு நிறுவனங்கள் அல்லது

9 'சட்டத்தின் ஆட்சியை' வைத்துப் பேணவேண்டும் என்னும் அக்கறையால் நீதிமன்றமும் வழக்கறிஞர்களும், காலம், பணம்பற்றிய அடிப்படையில் வழக்காடுகின்றவர்களுக்கு நீதியைப் பெற ஆகும் செலவைப் புறக்கணிக்கும் போக்கு இருந்துவருகிறது.

இவைகளையொத்த நியாயசபைகளிலும் சட்டசபை விட்டுவிடுகிறது. இது சட்டசபையின் அறிவுடைமையாகும். உண்மையான கருத்துகளை நிறுவும் நோக்கத்துடன் சில இடத்தில் சிறிதளவு உசித அதிகாரம் இருக்கவேண்டுமென்பதைச் சட்டசபை ஒத்துக்கொண்டு நுட்ப அறிவு படைத்த அலுவலர்களிடம் இதை விட்டுவைத்திருக்கிறது. இத்தகைய அலுவலர்கள் அடிப்படையான சான்றையும் பொறுப்பையும் தம் பணிகளில் பின்பற்றவேண்டும். எனவே, தரங்களை வரையறை செய்த சட்டங்கள், 'நேர்மையான கட்டணங்கள்', 'பொது வசதியும் தேவையும்', 'நேர்மையற்ற வேறுபாடு', 'பொது நலன் கருதித் தேவையானதும் விரும்பத்தக்கதுமான நடவடிக்கை', 'போதிய வசதிகளும் சேவைகளும்', 'நேர்மையானதும் ஒழுங்கானதுமான மார்க்கெட்டுகள்' போன்ற சொற்றொடர்களை வழங்கியுள்ளன.[10] இத்தகைய சொற்றொடர்களை விளக்கம் செய்யும் பொறுப்பைப் பெரும்பாலும் கட்டுப்பாட்டுக் கமிஷன்களும் இறுதியாக நீதிமன்றங்களும் பெற்றன.

அரை குறையான நீதி சார்ந்த நிறுவனங்கள்: கூட்டரசு அரசாங்கத்தின் சட்ட ஆக்க ஒப்படைப்பின்கீழ்ப் பணியாற்றும் அரை குறையான நீதி சார்ந்த நிறுவனங்கள் பின்வருவன: அரசுகளுக்கிடையேயான வணிகக் கமிஷன், (1887); கூட்டாட்சி வர்த்தகக் கமிஷன், (1914); கூட்டாட்சிப் போக்குவரத்துக் கமிஷன், (1934); ஈட்டுறுதிப் பத்திரங்களும் பரிவர்த்தனையும், (1934); தேசீயத் தொழிலாளர் உறவுக் கழகம், (1935); சிவில் விமானப் போக்குவரத்துக் கழகம், (1940). இந் நிறுவனங்கள் சுயேச்சையான கமிஷன்களென்றும் கழகங்கள் என்றும் பெயர் பெற்றிருக்கின்றன. ஜனாதிபதியின் கேபினெட்டில் இடம் பெற்றிருக்கும் துறைகள் போதிய அளவு உசித அதிகாரத்தைப் பெற்றுச் செயல்படுத்த காங்கிரஸ் பல கட்டுப்பாட்டுச் சட்டசபைகளும், இவைகளின் எல்லைக்குள் இதே நடவடிக்கையை எடுத்திருக்கின்றன. இதைக் குறிப்பாக, மாநகர்க் கவுன்சில்களும் பின்பற்றின. இது இன்னும் முடிவடையவில்லை. கட்டுப்பாட்டு அதிகாரத்தை நிர்வாகப் பிரிவுகளுக்குள்ளேயுள்ள அல்லது வெளியேயுள்ள நிறுவனங்களுக் களிப்பதா என்னும் வினா சர்ச்சைக்குரியதாயினும், ஆட்சி இயல் நியாய சபைகள்பற்றி அமெரிக்க அனுபவம், பொது முடிவுகளுக்கு வரப் போதிய அளவு பரந்தும் பல வகையாகவும் இருக்கின்றன. ஆட்சி இயல் மீதான நீதிமன்ற இறுதி வரையறைகளையும், 'சட்டத்தின்கீழ் உரிமை'பற்றி ஆட்சி இயல் காப்புறுதியும், குடிமக்களை இப் புதிய வல்லாட்சிக்குட்படுத்தவில்லையென்பதைக் கவனமாய்ப் படித்தவர்கள் ஒப்புக்கொள்வார்கள்.

[10] See Pennock, op. cit., p. 31.

மாருக, குடிமகன், ஒழுங்கமைக்கப்பெற்ற வலிமையுடைய தனி நலன்களுக்குக்கெதிராகத் தன் உரிமைகளைக் கட்டுப்பாட்டு நிறுவனங்களின் உதவியின்றிக் காத்துக்கொள்ள இயலாது.[11]

ஆட்சி இயல் நியாய சபைகள் நிலைத்திருக்கின்றன; இவைகளை எப்படி ஒழுங்கு செய்வதென்பது பிரச்சினையாகும்.[12] இது நடைமுறையை யொட்டி இருப்பதால் இதன் பணியாள் தொகுதியை எப்படிச் சீரமைப்ப தென்பது பிரச்சினையாகும். கட்டுப்பாட்டுக் கமிஷனின் தொழில் சார்ந்த சிப்பந்திகள், கமிஷனுக்குட்பட்டவைகள் பற்றிய நுட்பப் பொருள்களையும், விசாரணை செய்யும்பொழுது சட்டக் கருத்துகளையும் நடைமுறைகளையும் பின்பற்றிச் சான்றுகளைப் பெறும் முறையில் சிறப்புத் திறமை பெற்றிருக்கவேண்டும். இருப்பினும், இவை இரண்டும் தனிச் சிறப்பு முறைகளாகும், இவைகளில் பெருந் திறமை பெற்றிருப்பவர்கள் மிகக் குறைந்தவர்களே. ஆட்சி இயல் தீர்ப்பின் தேவையை உணர்ந்துள்ள சட்டத் தொழில், சட்டப் பயிற்சி முறையில் கட்டுப்பாட்டு வழியாகத் தனி உரிமைகளையும் பொது நலன்களையும் சரியாகச் சம நிலைப்படுத்துவதே சிறந்த வழியெனக் கருதுகிறது. இருப்பினும், நிபுணர்களின் நுட்பக் கருத்துக்கள்பற்றிய முடிவிற்குப் பதிலாக வழக்கறிஞர்களின் முடிவுகளை வைக்கலாகாது. எனவே, இவ் விரு வகைக்கான பணியாட்களை அமர்த்தி, இவ் விரு கூறுபாடுகளுக்கு வசதி வழங்குவதே இவ் வரை குறைவான நீதி சார்ந்த நிறுவனங்கள் மேற்கொள்ளவேண்டிய நடைமுறை நடவடிக்கையாகும்.

11 இன்னும் விரிவான ஆய்விற்குச் 'சுயேச்சையான கட்டுப்பாட்டு நிறுவனங்கள்', அதிகாரம் 10 பார்க்கவும்.

12 ஆட்சி இயல் நடைமுறைபற்றிய அமெரிக்க ஐக்கிய நாடுகளின் அட்டர்னி ஜெனரலின் கமிட்டியின் அறிக்கைகளில் தக்க தகவல்களைக் காணலாம். வாஷிங்டன், 1940-41, Robert M. Benjamin என்பாரும் இவருடைய சிப்பந்திகளும் கவர்னர் Herbert H. Lehman என்பாருக்குச் சமர்ப்பித்த 'Administrative Adjudication in the State of New York', என்னும் அறிக்கை, Albany, 1942; Tenth Biennial Report of the Judicial Council of California to the Governor and the Legislature', Sacramento, 1944. Some indication of the number and variety of State Administrative agencies engaged at least partially in adjudicatory work may be gained from the following list of agencies described by the California Judicial Council as conducting 'formal, adjudicatory, licensing and disciplinary proceedings': Board of Dental Examiners, Board of Medical Examiners, Board of Osteopathic Examiners, Board of Nurse Examiners, Board of Optometry, Board of Pharmacy, Board of Public Health, Board of Examiners in Veterinary Medicine, Board of Accountancy, Board of Architectural Examiners, Board of Barber Examiners. Board of Registration for Civil Engineers, Registrar of Contractors, Board of Cosmetology, Board of Funeral Directors, and Embalmers, Structural Pest Control Board, Yacht and Ship Brokers Commissioner, Secretary of State, State Fire Marshal, State Mineralogist, Director of Agriculture, Labor Commissioner, Real Estate Commissioner, Commissioner of Corporations, Department of Social welfare. Department of Institutions, Board of Pilot Commissioners for Bays of San Francisco, San. Pablo and Suisun, Board of Pilot Commissioners

4. இறுக்கமான கட்டுப்பாட்டு முறையை எதிர்த்துப் போர்

சட்ட ஆக்க ஒப்படைப்புடன் பிரிட்டிஷ் அனுபவம்: அதிகார வர்க்கம், நீதி மன்றங்களின் பணிகளைக் கவர்ந்துகொண்டதென்னும் குற்றச்சாட்டிற்கு இணையாகச் சட்ட சபையிலும் இது தலையிட்டுள்ளது என்னும் குற்றம் சாட்டப் பெறுகிறது. ஆட்சி இயல் விதியைப் படைப்பதில், ஆட்சி இயல் தீர்ப்பு வழங்குதலும் ஒரு பாகமாகிறது. புதிய வல்லாட்சியைக் கண்டனம் செய்பவர்களில் பலர் அதிகாரவர்க்கத்தின் துறைமுறையையும் கண்டிப்பார்கள்.

முதலில் பிரிட்டனை நோக்குதல் அமெரிக்க வளர்ச்சியை நல்ல முறையில் பகுத்தாய்வு செய்ய உதவியாய் இருக்கலாம். இங்கிலாந்தில் அமெரிக்காவைவிட ஆட்சி இயல் கட்டுப்பாட்டை ஏற்கவேண்டியதற்கு அதிக விருப்பம் இருந்தாலும், ஒப்படைக்கப் பெற்ற சட்ட ஆக்கம்பற்றிப் பொது மக்கள் சபை கடந்த தலைமுறையில் பல தடவைகள் கவனம் செலுத்தி வந்திருக்கிறது. அமைச்சர்களின் அதிகாரம்பற்றி டொனுமோர் (Donoughmore) கமிட்டி, நிர்வாகப் பிரிவின் உள்வழி படைக்கும் அதிகாரத்தைப் பாராளுமன்றம் நெருங்கி ஆய்வு செய்ய வேண்டுமென அறிக்கையில் சிபாரிசு செய்தது.[18] ஆனால், இதிலிருந்து எவ்விதச் சிறப்பு நடவடிக்கையும் எழவில்லை. ஆயினும், 1944 ஆம் ஆண்டில், உபரியான பாதுகாப்புகளை மேற்கொள்ள வேண்டுமென்பதை அரசாங்கம் ஒப்புக்கொண்டது. ஏனெனில், வருங்காலத்தில் அமைச்சர்கள், பெருமளவில் விதிகளைப் படைக்கவேண்டியிருக்கும். எனவே பொது மக்கள் சபை, பின், ஒரு தெரிந்தெடுத்த குழுவை அமைத்தது. பாராளுமன்றத்தில் முன்வரும் ஒப்படைக்கப்பெற்ற சட்ட ஆக்கத்தின் விதிகளையும் கட்டளைகளையும் தொடர்ந்து ஆய்வு நடத்தி வருவது இதன் கடமையாக இருக்க வேண்டும்; இத்தகைய கட்டளைகள் வழக்கற்று அல்லது சர்ச்சைக்கு உரிய பொருளைக் கொண்டிருந்தாலும் அல்லது எந்தத் தனிக்

[18] London: H. M. Stationery Office, 1932, Cd. 4060.

---

for Humboldt Bay, Board of Pilot Commissioners for the Harbor of San Diego, Fish and Game Commission, Board of Education, Board of Equalization, Insurance Commissioner, Building and Loan Commission. As an illustration of the Continuous nature of this development, mention may be made of the proposal of the governor of California (1959) that the legislature create an adjudicatory Commission for automobile accident claims to relieve the courts of an excessive burden of suits and to increase the prospects for reasonable settlement of such claims.

காரணத்திற்காகவாவது சபையின் கவனத்திற்குக் கொண்டு வர வேண்டுமாயினும் இக் கமிட்டி வாரா வாரம் தன் கருத்தைத் தெரிவிக்க வேண்டும்.

மிக முக்கியமான சட்ட ஒப்படைப்பு வகைகளின் குணத்தையும் விளைவையும் ஆய்ந்து பாராளுமன்றத்தின் அதிகாரங்களையும் மக்களின் உரிமைகளையும் காக்கும் பொறுப்பு இக் கமிட்டியிடம் இருக்கிறது. இவ் வடிப்படையில்தான் கமிட்டி இயங்கும். அமைச்சர்களை அழைத்து விசாரிக்கும் அதிகாரமில்லையாயினும், நுட்பமான வினுக்களுக்கும் மற்றத் தொடர்புடைய தகவலையும் இக் கமிட்டி துறைகளிடமிருந்து பெறலாம். கமிட்டி சிறப்பாகப் பொது வருவாயில் சாட்டுதல் செய்யும் சட்டங்களையும் நீதி மன்றத்திற்கு வராதவைகளையும் ஆராய்கிறது. குறிப்பாக இரண்டு வகையான கட்டளைகள் ஆய்விற்கு வருகின்றன. முதலாவது, பாராளுமன்றத்தின் ஒப்புதல் தீர்மானத்தைப் பெற்றபின் செயல் படத்தக்கவைகள் இதில் அடங்கும். இரண்டாவது, எதிர்ப்பு இல்லையென்ருல் தானுகவே செயல்படத் தொடங்கும் விதிகளும் கட்டளைகளும் இப் பெருந்தொகுதியில் அடங்கும். இவ் வடிப்படையில் 'சட்ட ஒப்படைப்பை'ப் பயன்படுத்தி பிரிட்டன் முன்னேறியுள்ளது.

கட்சிச் சார்புடைமை: அமெரிக்காவில் காங்கிரஸ் மாநிலச் சட்டசபைகள், நகரக் கவுன்சில்கள், ஆட்சி நிறுவனங்கள், எலும்புக் கூடுகள் போன்ற சட்டங்களுக்குத் தசையையும் செயற்பாட்டையும் வழங்கும் பொறுப்பைப் பெற்றுள்ளன. இக் கடினமான பணிகளைச் சிறப்பாகச் செய்யும்பொழுது அதிகார வர்க்கத்தினர் எல்லா வகையான தீமைகளையும் செய்யும் குற்றத்திற்குள்ளாகின்றனர்; ஏன்? ஏனென்ருல், அடிக்கடி, சட்ட நிறைவேற்றத்தைத் தடுக்க முடியாதவர்களும், சட்டத்தின் குறிக்கோள்களை எதிர்த்தவர்களும் தற்காப்பின் கடைசிவரை பின்வாங்கிவிடுவர். சட்டசபைப் பிரதிநிதிகளும், கட்டுப்பாடுகளைத் தவிர்க்க விரும்புகின்ற தனிக் குழு உறுப்பினர்களும் பொருளாதார நடவடிக்கையின்மீதான கட்டுப்பாடுபற்றி உண்மையாக வாதிப்பவர்கள். ஆனுல், படைத்துறை முறைபற்றிக் குரல் எழுப்புகின்றவர்கள், ஒரு புறத்தில் அதிகார வர்க்கக் கொடுங்கோலர்களுக்கும் மறுபுறத்தில் நல்லெண்ணமுடைய குடி மக்களுக்குமிடையே பிரச்சினைகள் இருக்கின்றனவெனப் பொதுமக்களை நம்பும்படி செய்திருக்கின்றனர்.

கடமைகளிலிருந்து விலகிச் செல்ல விரும்புகின்றவர்கள் இத்தகைய நுட்ப முறைகளைக் கையாளுவர். பொருளாதார நடவடிக்கையில் அரசாங்கக் கட்டுப்பாடுகளைப் புகுத்திய பொறுப்பு அதிகார வர்க்கத்தினுடைய தென்பது மோசமான உண்மையற்ற வாதங்களில்

ஒன்ருகும். மக்களனைவராலும் சட்டப்படி தேர்ந்தெடுக்கப்பெற்ற பிரதிநிதிகளால்தான் இத்தகைய கட்டுப்பாடுகள் ஏற்பட்டன. இத்தகைய கட்டுப்பாடுகளைப் பயனுடையதாகச் செய்ய இவர்களின் பதிலாளாய் அதிகார வர்க்கத்தினர் இருக்கின்றனர்.

கலப்புப் பொருளாதாரத்தின் பிறப்பிடம் : மனிதர்கள் உரிமையைத் தவருகப் பயன்படுத்தி, பொருளாதாரத் துறையில் அரசாங்கத் தலையீடின்மையைப் பின்வாங்கச் செய்யும்பொழுது, தவருன பயன்களும் பாதுகாப்பின்மையும் உண்டாகின்றன. அமெரிக்கப் பொருளாதாரம் கலப்புப் பொருளாதாரமாகும். தனியார் தொழிலும் பொதுத்துறைத் தொழிலும் கலக்கின்றன. பொருளாதார வாழ்க்கையில் அரசாங்கத்தின் பங்கு, 'இதுவா, அதுவா' என்னும் ஆய்வு, இருதிறக் கோடிகளுக்குச் செல்வதிலுள்ள இடர்களைக் குறிப்பிடுகின்ற ஒரே நற்பண்பைப் பெற்றிருக்கிறது. சட்டத்திற்கும் கட்டுப்பாட்டிற்கும் உட்பட்டுத் தனியார் தொழிற்றுணிவுகள் திறமையுடன் ஆக்கத்தையும் பகிர்வையும்பற்றிய கூறுகளை மேற்கொண்டு நடத்தலாம்; மற்றவைகள் சுகாதாரத்திற்கும் ஒழுக்கத்திற்கும் அடிப்படையானவை. ஆகையால் இலாப நோக்குகளின் உள்ளார்ந்த குறைபாடுகளையுடைய மேலாண்மையிடம் இவற்றைப் பாதுகாப்பாக விட்டுவைக்கமுடியாது. இவைகளுக்கிடையே பல துறைகள் இருக்கின்றன. இவைகள் தாமாகவே, தனியார், பொது, கூட்டுறவு அல்லது இணைந்த முயற்சிகளைச் சார்ந்திருக்கின்றன.

பொதுச் சொந்தமாக்கிக் கொள்ளுதலும் செயற்பாடும் எப்படி அமையவேண்டுமென்பதும், தனியார் தொழிற்றுணிவில் அரசாங்கக் கட்டுப்பாடு எவ்வளவு இருக்கவேண்டும் என்பது போன்ற வினுக்களுக்கு இறுதி விடையளிக்க அதிகார வர்க்கத்தை அனுமதிக்கக் கூடாது. இவைகள் எல்லாம் அடிப்படையாகப் பொதுக்கொள்கை பற்றிய பெரும் கருத்துகளாகும். ஒரு தலைமுறைக்குப் பின், அரசாங்க மேலாண்மை, கட்டுப்பாட்டின் எப் பணிகளை அல்லது கட்டுப்பாட்டை நிறைவேற்றுமென்பதை எவரும் முன்கூட்டிக் கூற முடியாது. பிற்காலம் என்ன கொண்டுவரும் என்பதற்குக் குறிப்புகள் இல்லையென்று பொருளாகாது. நடைமுறை அனுபவமுடைய அமெரிக்க மக்களுக்கு அனுபவச் சுடர் நல்லொளி வழங்குகிறது. சோஷலிசம் ஏற்படுவதன் சாத்தியக் கூறுகள் மிகக் குறைவேயாகும். படிப்படியாக, மாறுகின்ற நிலைகளுக்கும் சூழ்நிலைகளுக்கும் ஏற்றவாறு முறைகளையும் வகைகளையும் ஏற்றுக்கொண்டு, வருங்காலத்தில் அரசாங்கம் நடைபெறும்.

அமெரிக்காவின் புரட்சியைக் காட்டிலும் வளர்ச்சிப் பொருத்தப்பாட்டின் நீண்ட வரலாற்றில், நாளையைப்பற்றிக் கவலையடையும்

மனப்பான்மை உடையவர்களுக்குப் பெரும் உறுதிமொழி இருக்கிறது. இவர்கள் வாழ்கின்ற உலகத்தையும், இந்த நூற்றுண்டையும் மறுக்கா மலிருக்கப் பார்த்துக்கொள்ளவேண்டும். பொருளாதார நடவடிக் கைகளில் அரசாங்கக் கட்டுப்பாடுகளின் அளவு ஐயமின்றி அதிகரிக்க லாம். ஆனுல், குடிமகன் தன் பொறுப்பை இழந்துவிடுவானுயின் இது துறை முறையை உண்டாக்கும்.

5. புரிந்துகொள்ள வேண்டியதின் தேவை

பொது வேலை வாய்ப்பின் உளவியல் : குடி மகனுக்கும் அரசாங்கத்திற்குமிடையேயுள்ள புரிந்துகொள்ளும் தன்மையில் அரசாங்கம் சார்ந்திருக்கிறது. இதற்கோர் உண்மையான பொரு ளிருக்குமாஞல், குடிமகன் அரசியல் தலைவர்களைப் புரிந்துகொள்ளுதல் போல், சிவில் பணியாளர்களையும் புரிந்துகொள்ளவேண்டும். இவ் விதி இரு வழிகளிலும் செயல்படுகிறது. குடிமகனை அதிகார வர்க்கத் தினர் புரிந்துகொள்ள வேண்டியதைப் போலவே அதிகார வர்க்கத் தினரைக் குடிமகன் புரிந்துகொள்ளவேண்டியதும் தேவைதான். இருப்பினும், நடை முறையில், இக் காலத்தில் ஆட்சி முறையைக் குடிமகன் தெரிந்துகொள்ளவேண்டியது அவசர மிக்க தேவை யாகும்.

‘அரசாங்கத்திற்காகப் பணிபுரியும்’ ஆண்களையும் பெண்களையும் கருத்தில் கொள்ளவும். அமெரிக்க சமுதாயத்தின் எந்தத் தனி வகுப்பு, தரம் அல்லது வட்டாரத்திலிருந்தும் ஆட்சியாளர்களை எடுக்கவில்லை. சாதாரண மனிதனைப் போலவே இவரது பின்னணியும் அமைந்திருந்தது. முதலில் இவரது வேலையைப்பெறுவதும், பின் இதில் உயர்வை அல்லது முன்னேற்றத்தைப் பெறத் தன் திறமையைப் பிறர் அறியும் வகையில் எடுத்துக்காட்டுவதும் இவர் கடமையாகும். ஏற்கக் கூடிய வாழ்க்கைத்தரத்தில் இவரது குடும்பத்திற்குதவும் வகையில் வருமானம் போதுமானதாக இருக்கும். ஆனுல், இவ் வருமானம் எப்பொழுதும் பெருமளவில் இருந்ததில்லை.

பொது வேலைபற்றிய பொது மக்களின் கருத்திற்கிணங்க மலை போல் குவிந்திருக்கும் விதிகளுக்கும் கட்டுப்பாடுகளுக்குமிடையே புதைந்து இவர் தன் பணிகளைச் செய்கிருர். இவர் செய்வதில் பலவற் றைக் கருணையற்ற விளம்பரம் வெளியே கொண்டுவரலாம். இவைகளை யெல்லாம் மிக்க நுணுக்கமாகவும் பரவலாகவும் தணிக்கைசெய்யலாம். தனியார் துறைகளில் பணியாற்றும் ஆயிரமாயிரம் பணியாளர்களைப் போலன்றி இவர், தம் சமூகப் பொருளாதாரச் சூழ்நிலையின்

நன்மைகளை அடைய விரும்பினல், இவருக்கிருக்கும் வாய்ப்புகள் குறைவாகவும் வரையறைக்குட்பட்டனவாகவும் இருக்கின்றன.

அரசாங்கச் சேவையின் ஒழுக்கம்: இருப்பினும் இவர், இப்படி இருப்பார் என்று ஏன் கருதவேண்டும்? முதலில் பொருட் செல்வத்தைத் திரட்டவேண்டுமென்று நினைக்கும் எவரும் பொதுச் சேவைக்கு வரலாகாது. அரசாங்க ஊழியர்களில் பெரும்பங்கினர் பொதுப்பணியாளர்களே; இப்படி இருக்கத்தான் இவர்களும் விரும்பு கின்றனர். மக்களது அரசாங்கத்தின் வழியாக மக்களுக்குப் பணி புரிந்து வாழவும், வாழ்நாளைக் கழிக்கவும் இவர்கள் விரும்புகின்றனர்.

பல அரசாங்கப் பணியாளர்கள் பற்றுறுதி எடுத்துக் கொள்வது இவர்கள் முன் செய்த தீர்மானத்தை வலியுறுத்துகிறது. இது உள் உரிமையின் விளக்கமாகும். ஒழுக்கநெறிபற்றிய இச் சட்டக்கருத்தே அலுவலர்களின் செய்கைகளில் வழிகாட்டியாகவும் இருக்கிறது. இதைப் பின்பற்றியே தன்னுடன் பணியாற்றுபவர்களும் நடக்க வேண்டுமென்று இவர் நினைக்கிருர். நீதிபதியைப் போலவே, ஓர் ஆட்சி இயல் அலுவலரும் மக்களின்மீது தன் விருப்பில் முடிவுகளைச் சுமத்துவதற்காக இப் பதவியைப் பெறுவதில்லை.

அரசாங்க வேலை எதுவாகவும் இருக்கலாம். இது ஓர் ஆட்சி யாளரின் நடவடிக்கைக்கு வரும்போது கீழ்க்கண்ட முறையில் பல கேள்விகளைத் தமக்குத் தாமே கேட்டுக் கொள்ள வேண்டும்: அரசியல் அமைப்பும் சட்டங்களும் இதுபற்றி என்ன சொல்லுகின்றன? எத் தகைய உசித அதிகாரங்களையும் கடமைகளையும் நிறைவேற்ற நான் எதிர்பார்க்கலாம் அல்லது அனுமதி பெறலாம்? பொது நலனை வளர்க் கவும் பேணவும், அதிகாரத்தை எவ்வளவு சிறப்பாகச் செயல் படுத் தலாம்? உண்மையிலேயே கருத்துகளில் அக்கறையுடையவர்கள் அதிகார வர்க்கம் செயல்படுவதை அறிவதில் புரியாத மறை பொருள் எதுவுமில்லை. மற்ற மனிதர்கள் செய்வது போன்றே நீதிபதிகளும் முடிவு செய்வதில் தவறிழைக்கின்றனர். இருப்பினும், பொதுமக்களுக் குத் தீங்கிழைக்காத நாட்களை இழந்து விட்டதாகக் கருதுகின்ற அலுவலரின் செயல் கீழ்த்தரமானது மட்டுமன்றி மடமையானது மாகும்.

அலுவல் மறைவான திரை: சிவில் பணியாளர்கள் தங்கள் அலுவல் முறையில் ஒருவகை மறைவைக் கையாளவேண்டியுள்ளது. பொதுமக்கள் இதனை நன்ருகப் புரிந்துகொண்டால் அதிகாரிகளைப் பற்றிக் கொண்டுள்ள தவருன கருத்துகளை நீக்கிக்கொள்வது எளி தாகும். இதுபற்றி இரண்டு முதன்மையான கருத்துகள் இருக்

கின்றன. ஒன்று, அதிகாரவர்க்கத்தினர் அரசியல் தலைவர்களுக்கு அறிவுரை வழங்கும் முறையில் மறைவைப் பேணுதல். மற்றொன்று, அரசாங்க ஆட்சி இயல் பணிகளுடன் பொதுமக்கள் கலப்பதைத் தவிர்த்தல்.

சட்ட அரசாங்கத்தின்கீழ்ச் செயல்படும் எந்த ஆட்சிமுறைக்கும் ஓர் அளவு மறைவு தேவையாகும். அரசாங்கத்தின் கடமைகளை, ஆட்சி இயல் நிறுவனங்கள் அடிப்படையான நடுநிலை, மனிதத் தொடர்பற்ற கருவிகள்போல் செயல்படுத்துகின்றன என்பன வெல்லாம் அடிப்படைக்கொள்கைக்கு மாறாகும். இத்தகைய நிறுவனங்களின் அலுவலர்கள் தம் செய்கைகளுக்குத் தம் சொந்த ஆளுமைச் சின்னத்தை வைப்பதில்லை. மாறாக, மக்களின் விருப்பம், திட்டமாக வெளியாவதற்குத் திறமையான முறைகளாய் இருப்பதே இவர்களின் வேலையாகும்.

பொதுக்கொள்கையை நிறைவேற்றுவதில் அதிகார வர்க்கத்தினர் ஆவி உருவில் இருப்பதற்குப் பதிலாக, ஜான் ஏ. ஸ்மித்தாகவும், வில்லியம் பி. ஜோன்ஸாகவும், எட்வர்ட் D பிரவுனாகவும் இருக்க முயலாத பொழுது பல்வேறு இடர்கள் எழும். 'ஆட்சியாளர்,' 'செயலகத்தலைவர்' 'அனுமதிச்சீட்டு வழங்கும் அலுவலர்' என்ற முறையில் ஓர் அலுவலர் தம் சொந்தக் கருத்துகளையும் கடமைகளையும் வெளிக்காட்டலாகாதெனப் பொதுமக்கள் விரும்பினாலும், கருத்தளவில் இதற்கு எதிராகத்தான் இவர் நடந்து கொள்கிறார். ஏனெனில், இவருடன் தொடர்பு கொண்டுள்ள பலரும் நண்பர்களுக்கிடையேயான எச் சட்டங்களின் அடிப்படையில் காரியங்களைச் செய்ய விரும்புகின்றனர். நண்பர்கள் இருக்கலாம்; இல்லாமலுமிருக்கலாம்; சொந்தப்பழக்கம் காரணமாக ஆட்சி அலுவலர்களிடமிருந்து குடிமக்கள் நன்மை பெறவிரும்புவது மிகச் சாதாரணமானதே யாகும். இத்தகைய சொந்த உறவை வைத்துக்கொண்டு நன்மைகளைப் பெற நினைக்கின்றவர்கள் மிகப் பலர் இருக்கின்றனர். அலுவலரின் எதிர்வினை வழக்கமாக எதிர்பார்த்தபடியே இருக்கும். அலுவல் முறையில் இவ்விதச் சொந்தத் தொடர்புகளில் ஈடுபட்டிருத்தல் இடரானதென்பதை உணர்ந்தவர்கள், இயன்றவரையில் மறை முகமாய் இருக்க விரும்புவார்கள். இவர் இன்னும் எளிதாகச் செல்லலாம். இவரது வேலையின் மனிதத்தொடர்பில்லா நிலையைக் குறைக்க விரும்புவது சில சமயங்களில் நடத்தையிலும் செயலிலும் மிகையான முறைகளை உண்டாக்கிவிடுகிறது.

அலுவல் நடைமுறையும் தவறச்சமும்: அடிப்படையாக, இந் நடைமுறையை அலுவலர்கள் பயன்படுத்துவதில் வளர்ச்சியைக்

காண இந்த அடக்கம் விளக்கமாகிறது. 1456ஆம் எண், ஜெபர்சன் வீதி, மிசௌரி வில்லி, மிசௌரியில் உள்ள பெர்சிவல் கியூ. ஆடம்ஸ் என்பவர் அனுமதிச் சீட்டுக்கோரி விண்ணப்பம் செய்வதும், வரிபற்றிய விவரங்களை அனுப்புவதும் நெருங்கிய முக்கியத்துவம் வாய்ந்ததாகக் கருதுகிறுர். தம்மை ஓர் எண்ணுகக் கருதி, லைசென்ஸ் வழங்கு பவரும் வரி வசூலிப்பவரும் நடத்துவதை இவர் விரும்பவில்லை. எவரும் இவரைப் படர்க்கையில் குறிப்பிடுவதை விரும்புவதில்லை. ஆட்சி இயல் அலுவலர்கள் தங்களைப்பற்றிப் பேசும்பொழுதும், தாம் நேர்முகமாகப் பொறுப்பேற்கின்றவைகள்பற்றி எழுதும் பொழுதும் தன்னிலை தவிர்த்து எழுதுவதை இவர் விரும்புவதுமில்லை. பைத்தியக்காரத்தனத்தை எட்டுமளவிற்கு இதன் இழிந்த நிலையில் நடைமுறை தலைகீழாகவும் சிக்கலாகவும் தோன்றுகிறது. குடிமக்களை, 'குறிப்பிட்ட தூரத்தில் வைத்துக் கொள்ள', அதிகார வர்த்தகத்தினன் தன் முறைகளை நன்ருக அமைக்கவேண்டும். அதிகார வர்க்கத்திற் கும் குடிமகனுக்குமிடையே ஒரு சுவர் எழுந்துள்ளதாகக் குடிமகன் உணர்கிருன்.

நேர்மையற்ற, பகுத்தறிவற்ற கண்டனங்களிலிருந்து விலக்கிக் கொள்ள வேண்டுமென்ற விருப்பிலிருந்து தான் அலுவல் மறைவு தோன்றுகிறது. திறமையான, நம்பிக்கையுள்ள சேவையை விளக்க மின்றியும் புகழ்ச்சி இன்றியும் அரசியல் சமுதாயம் ஏற்றுக்கொண் டுள்ளது. ஆனுல், ஓர் அதிகார வர்க்கத்தினன், ஒரு சிறு தவறு செய்திருந்தாலும் அல்லது செய்ததாக ஒரு குற்றச்சாட்டு இருந் தாலும் இவரும் இவரது நிறுவனமும் எவ்வித அளவுமின்றிப் பொது மக்களின் ஆதரவையும் நன்மதிப்பையும் இழக்க வேண்டிவரலாம். ஆகையால், அதிகார வர்க்கத்தினனுக்குப் பொதுமக்கள் சில வேளை களில் கொடிய விலங்காய்த் தோன்றுவதோடு முடியுமானுல் தவிர்க்கக் கூடியவராகவுமிருக்கிருர்க ளென்பதில் வியப்பென்ன இருக்கிறது? அரசாங்க ஊழியர்களின், தவறுகளையும் குறைபாடுகளையும் தங்கள் நோக்கத்திற்காக எப்பொழுதும் பயன்படுத்திக்கொள்ள மக்கள் ஆவலாய் இருக்கிருர்கள். இத்தகைய மக்களின் பார்வையிலிருந்து அதிகார வர்க்கத்தினரை ஒதுக்க எடுத்துக்கொள்ளும் முறைகளைப் போன்ற இயற்கையான எதிர்வினை வேறெதுவும் இருக்கமுடியுமா?

ஒன்றுபட்ட குழுக்களும் பல் சக்கரங்களும்: குடிமகனுக்கும் அலுவலருக்கும் இடையேயுள்ள உறவு மறைவைப் பார்த்தபின், இப்பொழுது நாம், அரசாங்கத்திற்குள்ளேயே இப் பொருளை எவ்வாறு பார்க்கிருர்கள் என்பதை ஆராயலாம். எந்த ஆட்சி இயல் நிறுவன மும், தன் சிப்பந்திகள் ஒன்றுபட்ட குழுவாக அல்லது தொடர்புடைய குழுத் தொகுதியாகச் செயல்படவில்லை யென்ருல், தன் பணிகளை

வெற்றியோடு நிறைவேற்ற முடியாது. ஒவ்வோர் ஊழியரும் தம் வேலையைப் பொருத்தமட்டில், ஒரு தனியான சொந்த ஒப்படைப்பைப் பெற்றிருக்க வேண்டும். இருப்பினும், நிறுவனத்தின் எல்லாப் பணிகளையும் ஒருங்கமைத்து முடிவைப் பெற இக் கருத்தை ஒத்துழைப்புத் தேவைகளுக்கு உட்படுத்த வேண்டும்.[14] ஒவ்வொரு சிப்பந்தி உறுப்பினரும் தன் செயலால் நிறுவனத்தை ஓர் அளவிற்குட்படுத்துகிறார். எந்த முக்கியமான ஒழுங்கை எந் நிறுவனத்தின் தலைவரும் தம் ஊழியர்கள் மீது புகுத்தி இவர்களின் தொடக்க முயற்சிகளை அழித்து விடாமல் பார்த்துக்கொள்ளுதல் இவரை எதிர்நோக்கியுள்ள மிகக் கடினமான பிரச்சினைகளில் ஒன்றாகும். இத்தகைய பிரச்சினையை இவர் தொடர்ந்து சமாளித்துவர வேண்டும்.

இப் பிரச்சினைகளுடன் எதிர்ப்படுகின்ற ஒவ்வொரு மனிதனும், இதைத் திருப்தியாகத் தீர்த்துவிடவில்லை. எதுபற்றியும் திட்டவட்டமாக அல்லது பயனுடையதாக ஊழியர்கள் முடிவு செய்து நிறுவனத்தை ஒரு தவறில் உட்படுத்தி விடலாகாதென்று சில ஆட்சியாளர்கள் அஞ்சுவர். தம் பணியாட்கள், ஒரு வேலையின் முறையைக் குறுகிய கடினமான ஒரு வாலாயத்தையொட்டி அமைத்துக் கொள்வதைச் சிலர் விரும்பலாம். இவைகளெல்லாம் நடைமுறையில் அரசாங்கச் சக்கரங்களில் பல் சக்கரங்களாகவும், மனித இயந்திரங்களாகவும் இருக்கின்றன. நல்வினைப் பயனாக, குறிப்பிட்ட பொது நோக்கங்களுக்காக அமைந்துள்ள ஒரு நிறுவனத்தின் கீழ்மட்டப் பணியாளர்களின் சிறப்பு முந்து துணிபுகளை வெளிக்கொணர்ந்து இவைகளின் வழியாக நிறுவனத்தின் பொறுப்புகளை நிறைவேற்றுமாறு உயர் அலுவலர்கள் தூண்டுகின்றனர். அலுவலக ஜனநாயக முறையாலும், ஊழியர்களின் நலம், வளர்ச்சி போன்றவைகளில் அக்கறையாலும், சிப்பந்தி உறுப்பினர் ஒவ்வொருவரின் பணியும் நிறுவன வெற்றிக்கு உயிராகும் என்பதை அலுவலர் எடுத்துக் காட்டுகிறார்.[15]

அரசியல் ஆலோசனைப் பொறுப்பு: அதிகார வர்க்கத்தினர் அரசியல் தலைவர்களுக்குத் (துறைத் தலைவர்களுக்கு) தொடர்ந்து ஆலோசனை கூறி வருவது இதன் அலுவல் மறைவைப் பெருமதிப்பிற்குரியதாக்குகிறது. இவ் வலுவலர்கள் தம் திறமைக் கேற்பச் சிறந்த அறிவுரைகளைத் துறைத் தலைவர்களுக்கு வழங்குதல் பெரியதொரு கடமையாகும். மேலும், சட்டத்திற்குட்பட்டுத் துறைத் தலைவரின் கொள்கையை இவர்கள் பற்றுறுதியுடன் திறமையாகச் செயல்படுத்த வேண்டும். இவர்களின் அறிவுரைகளை அரசியல் தலைவர்கள் எந்த

14 இக் கருத்தின் விளக்கத்திற்கு, Appleby, op. cit. above in note 2.

15 'ஜனநாயக ஆட்சி இயல்', நான்காம் அதிகாரத்தைப் பார்க்கவும்.

அளவு அதிகமாக அல்லது குறைவாக ஏற்றுக்கொண்டனர் என்பதை இவர்கள் பொருட்படுத்தலாகாது. இருப்பினும், பொதுக்கொள்கையை உருவாக்க அதிகாரமில்லாத நிரந்தர அலுவலர்களை இக் கொள்கை வகுக்கும் பணியில் ஈடுபடுத்தலாகாது. இன்றைய அரசியல் தலைவருக்கு முன்னிருந்தவருக்கு நேற்று அதிகார வர்க்கத்தினர் ஆலோசனை கூறினர். இன்றைய தலைவருக்குப்பின் வருபவருக்கு இவர் ஆலோசனை கூறுவார். இதற்குமுன் இருந்த தலைவர்களுக்கும் இன்றுள்ள தலைவர்களுக்கும் நாளை வரும் தலைவர்களுக்கும் இவர் ஆலோசனை வழங்கினர் என்றால், இவரது ஆலோசனை விளம்பரமற்றதென்ற அடிப்படையில்தான். தலைவனின் கொள்கையையும் பொது நலத்தையும் தவிர, மற்ற எல்லாவற்றையும் மனத்திலிருந்து நீக்கிவிட இவரது ஒழுக்க நெறிகள் உதவுவதோடு அலுவல் மறைவும் இவரைக் காக்கிறது.

உண்மையல்லாததற்கு மேலாக, உண்மை அரசாங்க அதிகார வர்க்கத்தில் சோம்பேறிகளும், முட்டாள்களும், தனக்காக உழைப்பவர்களும், காலத்திற்கேற்ப உழைப்பவர்களும், சிறுகொடுங்கோலர்களும், உயிரற்ற தன்னியங்கிகளும் ஒரு பங்கைப் பெற்றிருந்தாலும், மொத்த பொது ஊழியர்களில் இவர்கள் ஒரு சிறு பகுதியேயாவர். அமெரிக்கர்களில் தாமாகவே வேலையில் ஈடுபட்டுள்ளோரும், தனித்துறைகளில் வேலை செய்வோர்களும் ஆண்கள் பெண்கள் என்ற முறையில் மற்றவர்களிடமிருந்து வேறுபட்டுக் காணவில்லை. அமெரிக்க அதிகார வர்க்கம் இப்பொழுது பொது மக்களின் பார்வையில் இருப்பதால், இதைக் குற்றம் சாட்டும் குடிமகன் அமெரிக்க நாட்டைக் குற்றம் சாட்டுவது போலாகும்.

அதிகார வர்க்கம்பற்றிய உண்மையல்லாதன பரவிக்கொண்டேயிருந்தாலும் படிப்படியாக இவை குறையுமென்று எதிர்பார்க்கலாம். ஆண்டுதோறும் மக்கள் இவைகளை உணர்வது அதிகரிக்கும். போகப் போக, சிவில் பணியாளர்களை எந்த வரையறைக்குள் செயல்படச் செய்துள்ளனர் என்பதைப் பொதுமக்கள் உணர்ந்து கொள்வார்கள். அமெரிக்க ஜனநாயகத்தில் ஆயிரமாயிரம் திறமையான, பற்றுறுதியுடைய ஊழியர்கள் பணியாற்றி வருகின்றனர். இவர்கள் ஊழியர்களாக இருப்பதுபற்றிப் பெரும் சந்தடி செய்வதில்லை. மாறாக, இவர்கள், தங்களின் கடமைகளுக்கு நன்றியுணர்வும் தம் நிலை மதிப்பில் பெருமையும் கொள்கிறார்கள். இதற்குரிய மதிப்பைப் பெறும் நாள், ஒரு நாள்வரும் என்று நினைக்கலாம்.

4. ஜனநாயக ஆட்சி

1. சட்டசபை - நிர்வாகத்துறை உறவுகள்

புதிய கொடுங்கோலர்கள்: அமெரிக்க ஐக்கிய நாடுகளின் அரசியலமைப்பை உருவாக்கியவர்கள் வழிவழியாக வந்த முடியாட்சியிலும் இணைப்பரசிலும் அனுபவமுடையவர்கள். இவ் விரு வகைகளிலும் சட்டசபை முழு அதிகாரம் பெற்றிருந்தது. அரசியல் அமைப்பை உருவாக்கியவர்கள் கொடுங்கோன்மை, அரசற்ற நிலைமையெனும் இரண்டினுள் ஒன்றை ஏற்க வேண்டியிருந்தது. இவர்கள் அறிவுடையவர்களாய் இருந்ததால் இரண்டையும் ஏற்க மறுத்தனர். இவைகளுக்குப் பதிலாகப் பரந்த அதிகாரத்தோடு கூடிய ஒரு தேசீயத் தலைமை நிர்வாகியைப் படைத்தனர். இவரை மக்கள் பெரும்பான்மை வாக்குகளால் தேர்ந்தெடுக்க வேண்டும். சட்டசபை இவரைத் தேர்ந்தெடுக்காது. இவரது தேர்தல் மக்களின் பொதுவிருப்பையொட்டிய தேர்தலாக மாறியுள்ளது.

அரசியலமைப்பை ஏற்றுக்கொண்டதும் ஜனாதிபதியின் அதிகாரங்கள், கடமைகள்பற்றிய சர்ச்சைகள் தீர்ந்துவிடவில்லை. வேறெந்தப் பெரிய தலைமை நிர்வாகியைக் காட்டிலும், ஜனாதிபதி பொது விருப்பைப் போதிய அளவு பெற்றிருப்பதால் அடிப்படையான மாற்றமின்றி இப் பதவி நீண்டு நிலைத்திருக்கிறது. ஆனாலும், இப் பதவியின் செல்வாக்கைக் கண்டு பலர் அஞ்சினர்; வெறுத்தனர். எனவே, 'நம் உரிமையைக்காக்க இதன் முந்து துணிவையும் சுயேச்சையையும் நாம் கட்டுப்படுத்த வேண்டு'மென்று கருதினர்.

அண்மையில் ஜனாதிபதியின் அதிகாரங்கள்பற்றிச் சச்சரவு, நிர்வாகத் துறையின் கடமைகள்பற்றியும், அரசாங்க நிறுவனங்கள், இவைகளின் பணியாட்டொகுதிபற்றியதொரு விவாதமாகப் பரவியுள்ளது. இதன்படி, இப் பிரச்சினையைச் சமீபகால உலக வரலாற்றுடன் வைத்துப் பார்க்கும்பொழுது இதன் உண்மையான நிலை

தெரியும். 'குதிரை மேலுள்ள' (அதாவது மிக்க அதிகாரமுள்ள) ஒரு தனி மனிதனுல் மட்டுமல்லாது, ஓர் இயந்திரத்தாலோ, கட்சியாலோ, வகுப்பாலோ ஒரு நாட்டின் உரிமைக்குக் கேடு ஏற்படக்கூடும். எனவே, அரசாங்கத்தால் அமர்த்தப்பட்டுள்ள பணியாளர்கள், ஜனநாயகத்தில் தமக்குள்ள பங்கென்ன வென்பதைக் கருத்தில் கொள்வது நலமாகும்.

இற்றைப் பொதுத்துறை ஆட்சி இயலின் பங்குபற்றித் திறனாய்வு செய்கிறவர்கள், ஆட்சியாளர்களின் சிந்தனைக்குச் சில கருத்துகளைக் கூறியுள்ளனர். எடுத்துக்காட்டாக பொதுத்துறை ஆட்சியாளர்கள் கூட்டு நிறுவன மேலாளர்களுடன் சேர்ந்து ஒரு புதிய உழைப்பு இனமாகி நம்மில் சிலரைச் சுரண்டப்போவதாக, ஜேம்ஸ் பர்ன்ஹாம் (James Burnham) என்பார் மகிழ்வுடன் உறுதியாய்க் கூறியுள்ளார்.[1] 'நம் நலத்தையும் பாதுகாப்பையும் ஒருங்கமைக்க நாம் ஆட்சியாளரைக் கேட்டுக்கொண்டிருப்பதால், சேவை அரசு நம் அனைவரையும் அடிமையில் ஆழ்த்திவிடு'மெனச் சிலர் எச்சரித்துள்ளனர்.

இதுபோன்ற குற்றச்சாட்டுகள் புதியவையல்ல. நகராட்சி அரசியலில் வழங்கப்பெறும் வாதங்களைக் கேட்டவர்களுக்கு இவை பழக்கமானவைகளே. நகரங்கள் சாலைகள் அமைக்க அல்லது பால் பரிசோதனை செய்ய, நகர மேலாளர்களை அமர்த்தும்பொழுதும் அல்லது மேயர்களின் அதிகாரங்களை வலுப்படுத்தும் பொழுதும் ஜனநாயகம் அழிக்கப்படுகிறதெனச் சினம் கொண்ட திறனாய்வாளர்கள் அடிக்கடி எதிர்க்கின்றனர். அரசாங்கத்தின் குறிக்கோள்கள் பற்றிய அடிப்படையான உடன்பாடு இல்லாத அளவிற்கு இத்தகைய தாக்குதல்கள் பயனுடையனவாய்த் தோன்றலாம். அடிப்படையான கொள்கைமீது கட்சிப்பூசல் இல்லாத நகரங்களில் இதுபோன்ற வாதங்கள் பெரும்பாலும் புறக்கணிக்கப்படுகின்றன.

ஜனநாயகத்திற்கும் திறமைக்கும் இடையே: நகர, மாநில அல்லது கூட்டரசு விவகாரங்களில் எப்பொழுதாவது இத் தாக்குதல்கள் கடுமையாக மாறினுல், நிர்வாக அதிகாரத்தை வலிமையற்றதாகச் செய்ய இவைகள் மக்களைத் தூண்டலாம். இதன் பயனாகச் சட்டசபை சட்டத்தால், ஆட்சி இயல் விவரங்களைக் கட்டுப்படுத்தலாம்; கொள்கை பற்றியவைகளைச் சட்டம் செய்பவர்களிடமே விட்டுவிடலாம்; தேசீய அரசாங்கம் மாநில, தல விவகாரங்களிலிருந்து ஒதுங்கி இருக்கலாம்; அரசாங்கம் பொதுவாக வாணிகத்தில் ஈடுபடாமல் இருக்கலாம். எந்த ஆட்சி இயல் அலுவலரும் இக் கருத்துப்படி வேலை செய்ய இயலாது.

[1] Burnhan, James, 'The Managerial Revolutoin,' New York: John Day, 1941.

ஜனநாயகத்தை இக் கருத்துகளால் விளக்கி அதன்படி தன் வேலையைச் செய்ய இவர் விரும்பினால், பொது விவகார மேலாண்மை ஒரே சமயத்தில் ஜனநாயக முறையாகவும், திறமையாகவும் இருக்காதென முடிவு செய்து கொள்ளலாம்.

சில ஆட்சியாளர்கள் தோல்வி மனப்பான்மையில் சிந்தித்து வந்துள்ளனர் என்பதில் ஐயமில்லை. மனிதனின் தனி வாழ்க்கையில் சமயம் தலையிடாத வரையில் அது சிறந்ததென லார்டு மெல்போர்ன் (Lord Melbourne) நினைத்தார். அது போன்றே அரசாங்க மேலாளர்களும், ஜனநாயகம் பொதுக் காரிய மேலாண்மையில் குறுக்கிடவில்லையென்றால் இதை நனி சிறந்ததென்பர். இது அரசாங்க மேலாளர்களின் தவறாகாது. அரசாங்கத்தைத் தனியார் கூட்டு நிறுவனத்தைப் போல் நடத்தவேண்டுமென்னும் கருத்துப்படி சில அரசியல் சீர்திருத்தவாதிகள் அரசாங்கம் திறமையுடன் இருக்குமென்று நினைத்தார்கள். இதை எப்படி நடத்த வேண்டுமென்று நினைப்பது பொதுமக்களின் வேலையில்லை என்று மற்றும் சிலர் நினைத்தனர்.

எப்படி இருப்பினும், பொதுப் பணியாளர்களாய்ப் பெயர் பெற்ற ஆண்களும் பெண்களும் அரசாங்க மேலாண்மைக்கு அரசியலை ஒரு சுமை எனக் கருதவில்லை. மாறாக, திறமையுடைய ஆட்சியும் ஜனநாயக ஆட்சியும் ஒன்றுதான் என்பதை அவர்கள் தெரிந்திருந்தார்கள். அமெரிக்க சமூகம் பெருமளவு இசைவுடனும் சிறிதளவு கட்டாயத்தாலும் செயற்படுகிறது. திறனாய்வாளர்கள் உருவாக்கியிருக்கும் கற்பனை உலகைக் காட்டிலும் இக் குணச் சிறப்பியல்புகள் ஆட்சியாளருக்கு வாய்ப்பும் துணிவும் வழங்கு மெனலாம்.

மிக எளிமையாக்குதலின் இடர்: பொதுத்துறை அலுவலர்கள் தொழில் முறையில் பொறுப்பைப் பெருக்கிக்கொண்டாலும், எவ்வளவு நுட்பமாகச் சேவைத்தரத்தைப் பெற்றிருந்தாலும் ஆட்சி இயலைப் பிரதிநிதிகளின் சபைக்குப் பொறுப்புள்ளதாகச் செய்வதால் சிறப்புக் குறைவதில்லை. சட்ட சபையின் அடிப்படையான அதிகாரங்களையும் சிறப்புரிமைகளையும், அன்று பெற மக்கள் உயிரை இழக்கத் துணிந்த சிறப்பைவிட இன்று இவைகள் மிகச் சிறப்பானவைகளாகும். சுயேச்சையான வாக்குகளால் சட்டசபை பருவந்தோறும் தேர்ந்தெடுக்கப்படவில்லையென்றாலும், சட்டசபை உறுப்பினர்களையும் சபை நடைமுறைகளையும் நிர்வாகம் வலுவந்தமாக இயக்கியதென்றாலும் ஊழல் இருந்தாலும் ஓர் அரசாங்கத்தை ஜனநாயக மென்பது கடினமாகும். பொது அலுவலர்கள் சட்டப்படி தம் அலுவலகங்களை நடத்தவில்லையென்றாலும், சட்டசபையின் பண ஒதுக்கலுக்கு ஏற்றவாறு செலவிடவில்லையென்றாலும் இவ்வித அமைப்பை ஜனநாயகம்

என்று கூற இயலாது. மேற்சொன்னவைகளனைத்தையும் கட்டுப்பாடில்லாத பேச்சு, எண்ணம் உள்ள சூழ்நிலையில் செய்ய வேண்டும். நிர்வாகத்துறையின் கட்டுப்பாடில்லாமல் சுயேச்சையாய்ச் சட்டசபைக் கொள்கையை உருவாக்கவும் பொது விவகாரங்களில் கட்டுப்பாட்டை வலியுறுத்தவும் வேண்டுமென்னும் தர்க்கத்தை நாம் ஓர் அரசியல் பாவனையுடன் தொடங்கினால் இதை ஆட்சியாளர் எந்த முறையில் ஏற்றுக்கொள்வர்?

சட்டசபையும் நிர்வாகத் துறையும் இசைவுடன் இயங்கும் என்று எதிர்பார்ப்பதும், பின் நிர்வாகத் துறையின் புதுக் கருத்துகளைச் சட்டசபை பரிவுடன் ஏற்றுக்கொண்டதற்கு நாம் குற்றம் சாட்டுவதில் பொருளில்லை. அதிகாரப் பிரிவினை யென்னும் நற்பண்பினால் பொது மக்கள் சிறிதளவு முரண்பாட்டிற்கு ட்பட்டுவிடுகிறார்கள். இம் முறைப்படி தலைமை நிர்வாகியின் செல்வாக்கு, சட்டசபைத் தலைவர் களுக்குப் பொறாமையை உண்டாக்கிவிடுகிறது. இருப்பினும், சட்ட சபை நிர்வாகத்துறை உறவுபற்றிச் சில அமெரிக்க நகரங்களில் மிகக் கடுமையான மரபுப்பகைகள் உண்டாயின. நகரங்களுக்கும் கவுன்சில் மேலாளர் அரசாங்கத்திற்குமிடையே இப் பகை மூண்டது. நகர மேலாளரைக் கவுன்சில் அமர்த்தியது. கவுன்சிலைத் தவிர்த்து இவருக்கு எவ்விதச் சுதந்திரமுமில்லை. இதற்கு அமெரிக்க மக்களே காரணமாவர். ஏனெனில், இவர்களது அரசாங்க அமைப்புக்களைப் பகுத்தறிவின் விருப்பாற்றலையொட்டிப் படைத்தவர்கள், இது சாசனங்களுக்கும் அரசியலமைப்புகளுக்கும் ஏற்பத் தானே இயங்குமெனக் கருதினார்கள். பொதுமக்கள் தாமாகவே துணிந்து இத் தஸ்தாவேசுகளில் இணக்கம் வைக்கவில்லை என்பது தெளிவு. இருப்பினும், அரசாங்கத் துறைகளிடையே ஒரு பிரச்சினையை எழுப்ப விரும்பும் சட்டசபை அல்லது நிர்வாக அலுவலர் வழக்கமாக மக்களின் கவனத்தை எதிர்பார்க்கலாம்.

இத்தகைய பிரச்சினைகளை எழுப்ப எப்பொழுதும் காரணங்கள் இருக்கின்றன. நிர்வாகத்துறை சட்டசபைக்குரிய சிறப்புரிமைகளைக் கவர்ந்து கொண்டதெனச் சட்டசபையினர் சமயத்திற்கேற்றவாறு கூறிக் கொள்கைத் தர்க்கத்தைப் பலப்படுத்த, சட்டம் செய்வோர் ஒரு நிறுவனச் செருக்கினை வளர்த்தனர். கொடுங்கோன்மையை இலக்கிய நடையில் தாக்கி மன்ற உறுப்பினரின் செல்வாக்கைத் தேடிக் கொள்ளும் இவர்களே லாபியிஸ்ட்கள் (Lobbyists) ஆவர். டாம் பெயினைப் (Tom Paine) போலச் செய்தித்தாளின் பதிலாள் நிலை பெற்ற குழு நலனுக்குச் சிறப்பாகப் பணியாற்ற இயலாது. பொதுக் கருத்து வேற்றுமைகளைப் பெரிதாக்கும் செய்தித்தாள் நிருபர்கள் கொள்கையில் பொருத்தமான வேற்றுமைகள் இல்லாதபொழுது

கிடைக்கும் நடைமுறைப் பிரச்சினைகளைச் சிறப்பாகப் பயன்படுத்திக் கொள்வார்கள்.

இப் பிரச்சினைகள் ஆட்சி அலுவலரைக் கவர்ந்துவிடும் என்பதற் கில்லை. திட்டத்தின் எல்லாக் கூறுகளும் பொது உடன்பாட்டிற்கு உட்பட்டதென்பதை இவர் நன்ருக அறிவார். தல அரசாங்க நடை முறையில் இவர், சில காரியங்களுக்கு மேயரையும, பிறவற்றிற்குக் கவுன்சிலையும் தலைவரெனக் கருதவேண்டியிருக்கிறது. ஆட்சி இயல்பற்றியவைகளிலும் கொள்கையிலும், மேயருக்கு அல்லது கவுன்சிலுக்கு உடனடியாகக் கட்டுப்படாது இவரே முடிவுகளைச் செய்ய வேண்டுமென்ற உண்மை நிலையை இவர் உணர்ந்திருக்கிருர். சிறிய விஷயங்களில் கீழ் நிலை அலுவலர்களும் இவரைப்போன்றே சுயேச் சையுடன் இருக்கவேண்டும். இவ்வகையான அதிகார ஒப்படைப் பின்றி எந்த அரசாங்க அமைப்பும் இயங்கமுடியாது.

அதிகார ஒப்படைப்பு மூலம் கட்டுப்பாடு: இந் நோக்கில், பல பிரச்சினைகள் எளிதாகத் தாமாகவே தீர்ந்துவிடுகின்றன. எடுத்துக்காட்டாக, ஆட்சி இயல் நிறுவனங்கள் பல கட்டளைகளைப் பிறப்பிக்கின்றன என்றும், சட்டத்தால் பிரச்சினைகளைத் தீர்க்கும் உரிமையைச் சட்டசபை விட்டுக் கொடுத்துள்ளது என்றும் கூறுவதின் பொருளென்ன? பல ஆண்டுகளுக்கு முன் ஜனுதிபதியின் கட்டளை யாலும், துறை நடவடிக்கையாலும் தீர்க்கப்பெற்ற சில காரியங்களை இப்பொழுது தன் செயலகம் இதன் உத்தரவினல் செய்து முடிக்கிற தென்பது ஒரு கூட்டரசு அலுவலருக்குத் தெரியும். கீழ் மட்டங்களில் வேலை பெருகியுள்ளதால் முடிவுகளின் எண்ணிக்கையளவும் பெரும் அளவு அதிகரித்துள்ளது. சிறு காரியங்களைக் கீழ் மட்டங்களுக்கு விட்டு வைக்கும் வழக்கம் உயர் நிர்வாகியின் கட்டுப்பாட்டை ஒவ் வொரு மட்டத்திலும் பலப்படுத்தியுள்ளது. சிறிய காரியங்களை மற்றவர்களுக்கு ஒப்படைத்து விட்டு முக்கியமானவற்றில் ஜனுதிபதி தனிக் கவனத்தைச் செலுத்தி நிர்வாகத்தை இயங்குவது போல், சிறிய பிரச்சினைகளை ஜனுதிபதிக்கு விட்டுவிட்டுப் பெரிய பிரச்சினை களைக் கவனிப்பதால் தான் காங்கிரசும் சட்டத்தால் தேசீயக் கொள் கையை நிர்ணயிக்க முடியும்.

இது போன்றே, விழிப்புள்ள நிர்வாகி ஒருவர், தம் கீழ் ஆட்கள் கொள்கையை விரிவுபடுத்தி எடுத்துக் கூறவேண்டுமென்று விரும்பு கிருர். கவி புனைவது அல்லது சொந்த உயிர்ப்பூட்டும் பிற வகைகளும் ஆட்சி இயலுக்கு முற்றிலும் மாறுபட்டவை. ஒரு பித்துக்கொள்ளி கூறியதுபோல, ஆட்சியாளர் என்பவர், எதில் கையெழுத்திடுகிருரோ, அதை எழுதுவதில்லை அல்லது எதை எழுதுகிருரோ, அதில் கையெழுத்

திடுவதில்லை. இது தவிர்க்க முடியாததுதான். ஏனெனில், கொள்கை ஆக்கம் ஒரு கூட்டுச் செயற்பாடு; அதாவது கருத்துகளையும் செய்தி களையும் ஒன்று திரட்டித் திட்டம் வகுத்தலாகும். ஒரு துறைத் தலைவரின் புதுத்திட்டத்தை நகர மேலாளர் ஏற்றுக் கொள்வது ஒன்றுபட்ட முயற்சிக்கு நற்சான்ருகும்.

நகர மேலாளரின் திட்டத்தைக் கவுன்சில் ஏற்குமாயின் இதையும் சில குழுக்கள், 'தலையாட்டிகள்' என்று கண்டிக்கலாம். தலைமை நிர்வாகியின் திட்டமொன்றை எவ்வித வலுவந்தமோ, கட்டாயமோ இன்றிச் சட்டசபை விவாதித்து ஏற்றுக்கொண்டால் இதை வெட்கங் கெட்ட பணிவு என்று கூறுவதைவிட இதைத் திறமை வாய்ந்த ஜனநாயகத்தின் அறிகுறியெனக் கூறலாம். கீழ்நிலைப் பணியாள ரொருவரின் சிபாரிசைச் சுயேச்சையின் அறிகுறியெனக் கருதி ஒப்ப மறுப்பது கலப்பற்ற கதையாகும். நிர்வாகம் அல்லது சட்டசபைத் துறையின் மேலதிகாரியொருவர் தம் பொதுத் திட்டத்தை வளர்த்துச் செயல்படுத்தக் கீழாட்களை ஊக்கிக் கொள்கைகளை நிறைவேற்றிக் கொள்ளுகிருர். இப்படிச் செய்ய, இவர் மற்றவர்களுடன் தம் இலக்குப் பற்றி ஓர் உடன்பாடு செய்துகொள்ளவேண்டும். இல்லையெனில் குறிப்பிட்ட திட்டமொன்றைத் தள்ளிவிட்டு மறுபடியும் தொடங்க நேரிடும்.

கொள்கை விரிவாகச் செயல்படுவதைக் கட்டுப்படுத்தவும், ஒரு பெரிய சட்டசபைக்கு ஆட்சி இயல் நிறுவனங்களின் திட்டங்களுடன் கமிட்டிகள் வழியாகத் தொடர்பு கொள்ள எப்பொழுதும் கடினமாகவும் முடியாமலு மிருக்கலாம். தொகுதியாளர்களின் நெருக்கத்தாலும் குறுகிய கால விருப்பாலும் சட்டமியற்றுநர் சிறப்பாக நிறைவேறுவ தற்காக ஒப்படைக்கப்பெற்றவைகளில் அரசியல் தலையீட்டிற்குள்ளா கிருர். அலுவலர்த் தெரிவு, இன அலுவலக அமைப்பு, ஒப்பந்தம் செய்தல் அல்லது விலக்கு, ஆட்சி இயல் உத்தரவுகளில் மாற்றம் போன்ற ஒப்படைக்கப்பெற்ற காரியங்களில் தலையிடலாம். நிர்வாகத் துறை பின்பற்றவேண்டிய கொள்கையை வரையறை செய்து, சட்ட சபை மேற்பார்வையிடும் நோக்கத்தைச் சட்டமியற்றுநரின் விருப்பம் முறியடித்துவிடுகிறது.

ஜனநாயகமும் சட்டசபை முதன்மையும் : பாராளுமன்ற அரசாங்கத்தின் ஓர் சிறந்த எடுத்துக்காட்டைப் பார்க்கலாம். பரந்த மேற்பார்வையினுல் ஆட்சி இயலைச் சட்டசபை தன் கட்டுப்பாட்டிற்குட் படுத்திக் கொள்ளலாம் என்பதைப் பார்ப்பது எளிதாகும். அமெரிக்கா வில் அரசியலமைப்பு வழியாய் நிர்வாகத்துறை பெற்றிருக்கும் அதிகாரங்களைக் காட்டிலும் பிரிட்டிஷ் பாராளுமன்றம், விதி செய்யும்

அதிகாரத்தை நிர்வாகத் துறைக்கு ஒப்படைத்திருக்கிறது. அரசாங்க அமைப்பனைத்திலும் இவ்வொப்படைப்பு நிலவுகிறது. துறைகளையும் இவற்றின் பிரிவுகளையும், காபினெட் அமைப்பையும் இதன் உறுப்பினரையும் சட்டம் நிர்ணயிப்பதில்லை. இதற்கொப்பக் கருவூலத்துறை உத்தரவுகள், கவுன்சில் உத்தரவு, இன்னும் சில தஸ்தாவேஜுகளே சட்டமாகப் பயன்படுகின்றன. மேலும், பிரதம அமைச்சர் கொண்டு வரும் முக்கியக் கொள்கையைப் பொதுமக்கள் சபை விவாதிக்கிறது. ஆனால், இதை மாற்றுவதில்லை. இதன் பயனாக, சபை விவாதிக்கும் சட்டங்களுக்குத் தனி உறுப்பினர்கள் திருத்தங் கொண்டுவர இயலாது. இந் நூற்றாண்டில் சபை ஆண்டு வரவு செலவுத் திட்டத்தை மாற்றியதில்லை. சபை உறுப்பினர்கள் ஆட்சி இயல் நுணுக்கங்களில் தலையிட்டதில்லை. காபினெட்டும் சிவில் பணியாளர்களும் சபையின் கட்டுப்பாட்டிற்கு வந்த பொழுது காபினெட் அமைச்சர்கள் சபைக்குப் பொறுப்புடையவராயினர். சபை உறுப்பினர்கள் அமைச்சர்களின் துறைகளில் தலையிடாதவாறு பார்த்துக்கொண்டனர்.

சட்டசபை பொதுவான வகையில் மேற்பார்வை செய்வதோடு தன்னைக் கட்டுப்படுத்திக்கொண்டதால் பிரிட்டிஷ் ஆட்சி இயல் ஜனநாயக முறையால் மாறியுள்ளதுதான் இங்கு முதன்மையானதாகும். நுணுக்கங்களை இலக்காகக் கொண்ட சட்ட நடவடிக்கைகளைத் தடுக்க வேண்டுமென்பதும் பொதுவான சட்டசபைக் கட்டுப்பாட்டை மேம்படச் செய்யவேண்டுமென்பதும் முரணெனக் கருதிவிடலாகாது. சட்டசபையிடமிருந்து சில வகை நிர்வாகச் செயல்களை அகற்றிவிட வேண்டுமென்பது நமது அரசியலமைப்பின் நோக்கங்களில் ஒன்றாகும். தொடக்கத்தில் மாநிலச் சட்டசபையிலும் கூட்டரசுக் காங்கிரசிலும் வளர்ந்துவந்த சட்டசபையின் அதிகாரத்தை அரசியலமைப்பு துணிந்து முறித்தது. அரசியலமைப்பு கன்வென்ஷன் கூடுவதற்குச் சிறிது முன், தாமஸ் ஜெஃபர்சன் (Thomas Jefferson), நிர்வாக நுணுக்கங்கள் நமக்குப் பெரும் தீங்கிழைக்குமென்று நான் எப்பொழுதும் கருதி வந்துள்ளேன்; ஏனென்றால், நமது நாட்டுத் தலைவரின் கவனத்தைப் பெரிய விவகாரங்களிலிருந்து சிறியவற்றிற்கு மாற்றிவிடுவதால், நமக்கொரு தலைவர் இல்லாதிருந்ததைப் போன்ற நிலையை உண்டாக்கி விடுகிறதென எழுதியுள்ளார்.[2]

எனினும், காங்கிரசு தன் நிலைக் கமிட்டிகள் வழியாக எல்லா வகையான ஆட்சி இயல் விவரங்களையும் கட்டுப்படுத்தலாம். காங்கிரசின் இந் நிலை பொதுமக்கள் சபைக்கு (House of commons) முற்றி

[2] To Edward Carrington from Paris, August 4, 1787. 'The Life and Selected Writings of Thomas Jefferson, p. 428, New York: Modern Library, 1944.

லும் மாறுபட்டதாகும். இவ் வேற்றுமை ஒரு நாட்டினரின் உள்ளார்ந்த பண்பு என்று நினைக்கும் எவரும் தல அரசாங்கங்களின் மாறுபட்ட நிலையையும் கருத்திற் கொள்ளவேண்டும். வார்டுகளிலிருந்து தேர்ந்தெடுக்கப்பெற்ற கவுன்சில் உறுப்பினர்களையும் நகரக் கமிட்டிகளையும் சார்ந்ததே பிரிட்டிஷ் நகரங்களின் பொது மேலாண்மை. பல பெரிய அமெரிக்க நகரங்களையும் நல்ல முறையில் ஆட்சி செய்யும் எல்லா நகரங்களையும் பலமுள்ள மேயர்கள் அல்லது மேலாளர்கள் ஆட்சி செய்கின்றனர். சிறிய கவுன்சில்களின் தனி உறுப்பினர்கள் ஆட்சியின் விவகாரங்களின் இயக்கத்தில் பங்கு பெறுவதில்லை. பிரதம அமைச்சரிடம் எவ்வளவு அதிகாரத்தைப் பாராளுமன்றம் வழங்கியுள்ளதென்பதை அமெரிக்கர்கள் அறிவார்களாயின் பாராளுமன்ற முறையை ஜனநாயகத்திற்குப் புறம்பானது என்று கருதுவது நகைப்பிற்குரியதாகும். நகர மேலாளர் திட்டத்திலும் பலமுள்ள மேயர் திட்டத்திலும் என்ன நிறைவுகள் இருந்தாலும் பிரிட்டிஷ் நகராட்சியாளர்கள் இதை வல்லாட்சி என்றும் பிரிட்டிஷ் பண்பிற்குப் புறம்பானதென்றும் கருதுகின்றனர். இதுவும் நகைப்பிற்குரியதாகும்.

சட்டமியற்றுநருக்கும் சட்டசபைக்கும்: விவரங்களைச் சட்டத்தால் முடிவு செய்து நிர்வாகப் பிரிவு கொணரும் கொள்கைகளுக்கு ஆதவுதர மறுத்துச் சட்டசபை, ஆட்சியாளர்களைப் பிரதிநிதித்துவக் கட்டுப்பாட்டிற்கு இணங்கச் செய்வதில்லை. இக் கருத்தானது தெளிவற்றதாகிவிடுகிறது; ஏனெனில், சட்டசபை மக்களுக்கு ஒரு குரலில் பேசுவதில்லை. பெரும்பான்மை சிறுபான்மையாகச் சட்டசபை அமைவதால், இது பொதுவாக ஒரு தலைமை நிர்வாகியின் பின் இருக்கலாம். இதே சமயத்தில் சில கமிட்டிகளை வசப்படுத்திக்கொண்டு பேசுகின்ற சிறுபான்மை வழியாக இவரை வன்மையாக எதிர்க்கலாம். சட்டசபையின் எதிர்ப்பை மீறி நிர்வாகத்துறை ஒரு கொள்கையைச் செயல்படுத்துகிறதென்ற எண்ணத்தைச் செய்தித்தாள்கள் பொதுமக்களிடம் உண்டாக்குவது இயல்பே ஆகும். சட்டசபையின் பெரும்பான்மையினர் தாம் பொதுவாக ஆதரிக்கும் கொள்கையைச் சிறுபான்மையினர் தாக்கும்பொழுது காக்கத் தவறிவிடுவதை நாம், அடிக்கடி ஆட்சி இயலில், 'உரிமையின்றிக் கைக்கொள்ளுதல்' என்று சொல்லுகிறோம்.

தனிப்பட்ட சட்டமியற்றுநரின் அல்லது சட்டசபைக் கமிட்டிகளின் தாக்குதல்களுக்கிடையே ஓர் ஆட்சியாளர் சபையின் விருப்பை நிறைவேற்றுவது ஜனநாயகமானல் மற்றொரு கருத்து வெளிப்படையாகத் தோன்றலாம். தலைமை நிர்வாகியும் சட்டசபையும் அடிப்படையான இசைவுடன் வேலை செய்தால் பிரதிநிதித்துவக் கட்டுப்

பாட்டை முழுவதும் அடையலாம். இதைப் பெற நிர்வாகம் தன் துறைகளையும் செயலகங்களையும் பயனுள்ள முறையில் கட்டுப்படுத்த வேண்டும். தனி உறுப்பினர்களும் கமிட்டிகளும் நடைமுறைத் தந்திரங்களைப் பயன்படுத்திப் பொதுத்திட்டத்தைத் தடை செய்யாதவாறு சட்டசபை பார்த்துக்கொள்ளவேண்டும். உண்மையான பிரதிநிதித்துவ, பொறுப்புப் பிரச்சினை, தலைமை நிர்வாகிக்கும் சட்டசபைக்கும் இடையே உள்ளதென்பதில்லை. ஆனல், இவ் விரண்டிற்கும் இடையே, ஒரு பக்கத்தில் துறைகளும், செயலகங்களும் இருக்கின்றன. மற்றொரு பக்கத்தில், தன் விருப்பில் போக விரும்பும் சட்டசபைக் கமிட்டிகளும் இருக்கின்றன. சட்டசபைக்கு ஆட்சி இயலைப் பொறுப்புடையதாக்குவதில் அமெரிக்கா பெரும் முன்னேற்றம் கண்டுள்ளது. இதன் பயனக வலிமை பெற்ற தலைமை நிர்வாகி மட்டுமே சட்டசபைமுன் இணைசேர் திட்டமொன்றை வைக்கலாம். இதன் பேரில் சட்டசபையும் பரந்த ஜனநாயகக் கட்டுப்பாட்டைப் பயன்படுத்தலாம்.

இத்தகைய கட்டுப்பாட்டிற்குச் செய்திகளைப் புனராய்வு செய்யவும் விளக்கவும், திட்டங்களை ஆராயவும், மசோதாக்களை வரையவும், இன்னும் பிற நுட்ப வேலைகட்கும் சட்டசபைக்குச் சிப்பந்தி உதவி தேவையாகிறது. தலைமை நிர்வாகிக்கு, நிர்வாகக் கட்டுப்பாட்டிற்கு ஏற்ற மேலாண்மைக் கருவிகள் தேவைப்படுவதைப் போலச் சட்டசபைக்கும் பொது மேற்பார்வை செய்யக் கமிட்டிச் செயலாண்மைத் துறை, சட்ட ஆக்க மேற்கோள் உதவிகள், பாராளுமன்ற ஆலோசகர்கள் இருக்கவேண்டும். இருப்பினும், கமிட்டிகள் முடிவுகளைத் தாமே வைத்துக்கொண்டு சிப்பந்திகளைச் சட்ட ஆக்கம்பற்றியவைகளில் மட்டும் இயக்கவேண்டும். சட்டசபைச் சிப்பந்திகள் எவரையும் நிறுவனச் செயற்பாடுகளின் விவரங்களை அறிய அனுமதித்தால் இது ஆட்சி இயல் அலுவலர்களின் எல்லா அதிகாரங்களுடனும் முடிவுகளுக்கு எவ்விதப் பொறுப்புகளும் இல்லாத ஓர் எதிர் ஆட்சி இயல் துறையாக மாறிவிடும்.

2. பொதுமக்கள் சிறந்த வாடிக்கையாளர்கள்

கருத்துப் பகுப்பு முறைகள் : ஒரு சட்டசபை ஈரங்கச் சபையாக இருந்தாலும் முக்கியமாக ஒரு சபைதான். ஒரு சபை என்ற முறையில் குறிப்பிட்ட சில முக்கியமான பிரச்சினைகளையொட்டித்தான் இது செயல்படும். இதனுடைய செல்வாக்கு இதன் ஒழுங்கு முறைப்படியுள்ள செயல்களுக்கும் அப்பால் செல்லும். ஒரு விழிப்புள்ள ஆட்சி நிறுவனம் சட்டங்களையொட்டி மட்டும் இயங்காது.

நாளைய சட்டசபையின் தேவையை நிறைவேற்ற இன்று கொள்கைத் திட்டங்களை இது விரிவுபடுத்தும். பொதுக் கருத்துகளின் போக்கை இது எதிர்பார்க்கும். இது பற்றியே, இயன்றவரை நெருங்கிப் பொதுக் கருத்துடன் தொடர்புகொள்ள ஆட்சி இயல் விரும்புகிறது. ஒரு புதிய சிறப்பு முறையில் சிறிதளவு பாகுபாடு செய்யலாம். ஆனால், இத்தகைய முறை, ஆட்சி நடவடிக்கைகளின் விளைவுகளை யொட்டி எழும் தகவல்களைச் சார்ந்திருக்கலாம்.

தனிச் சிறப்பு முறைகளில் கருத்து மதிப்பீட்டு முறை ஒன்றாகும். வணிக அமைப்புகள் வியாபார மதிப்பீடுகள் செய்வது போல, அரசாங்க வாடிக்கைக்காரர்களாகிய பொதுமக்களின் கருத்துகளை அறிய விரும்பும் ஆட்சியாளர்களும் கருத்து மதிப்பீடு செய்யவேண்டும். டாக்டர் காலப் (Gallup)பும் இவருடன் போட்டியிடுவோரும் பரந்த தேசீய பிரச்சினைகளுடன் தொடர்பு கொள்வதைப்போல, தங்கள் திட்டம்பற்றிப் பொதுமக்கள் அல்லது குறிப்பிட்ட குழுக்கள் என்ன நினைக்கிறார்கள் என்பதை அறியப் பொது நிறுவனங்களும் இத்தகைய கருத்து மதிப்பீட்டை வாக்கெடுப்பு முறையில் நடத்து கின்றன. எடுத்துக்காட்டாக விவசாயத்துறை, தனக்கும் மற்றத் துறைகளின் உபயோகத்திற்கும், சிறப்புப் பயிற்சி பெற்றவர்களைக் கொண்டு ஓர் அறிவியல் திறமதிப்பீடு செய்தது. இதுபோன்ற மதிப்பீடுகளை ஆய்வுக் கூடங்கள், பல்கலைக் கழகங்கள் போன்றவை களின் துணைகொண்டு பல நகரங்கள் செய்துள்ளன. தொழில் முறை ஆய்வுகளாலும் இம் மதிப்பீடு செய்யப்படுகிறது. இவ்வகை மாதிரி மதிப்பீடுகளுடன், செய்தித்தாள்களிலும் வணிக இதழ்களிலும் வெளி வரும் கருத்துகளைக் கொண்டு எல்லா அரசாங்கத் துறைகளும் பொதுக் கருத்தறிய ஆய்வு நடத்தி மதிப்பீடு செய்கின்றன.

ஆலோசனைக் கமிட்டிகள் : பல ஆட்சிக் கொள்கைகள் பொதுமக்களுக்கு முழுமையாக எட்டுவதில்லை. ஆகையால் ஆட்சி நிறுவனங்களின் திட்டங்களால் பாதிக்கப்படும் சிறப்புக் குழுக்களின் கருத்தை அறிய நிறுவனம் அக்கறை காட்டுவது வழக்கமாகிவிட்டது. இவ்விதக் கருத்துகளுடன் தொடர்பு கொள்ள ஆலோசனைக் கமிட்டி ஒரு சாதனமாய் இருக்கிறது. பல நிறுவனங்கள், தம் நடவடிக்கை களுக்குத் துணைபுரிய விரிவாகக் கமிட்டிகளை அமைத்தும் விதிகளை வளர்த்துக்கொண்டும் உள்ளன. பாதிக்கப்பட்ட தனியார் நலன் களுடன் கலந்தாலோசிக்க நிறுவன விதிமுறைகள் இருக்கின்றன. ஆனால், பொதுநல நோக்குடன் அமைந்த நடவடிக்கை இதனால் தடைப்பட அனுமதிப்பதில்லை. இந் நிறுவனத்தின் பயனுடைய அமைப்பும் செயற்பாடும், தனியார் நலன்களின் இணைந்த தன்மை யும், அரசாங்கத்துடன் ஒத்துழைக்கும் விருப்பு முதலியவைகளைக்

காட்டிலும் பொதுமக்களின் ஆதரவு இந் நிறுவனத்திற்கு மிக முக்கியமானதாகும். இந் நிலை சாதகமாக அமைந்துவிட்டால், அரசாங்க நிறுவனம் தனியார் நலன்களுடன் மிகநெருங்கித் தொடர்பு கொள்ளலாம்; ஆலோசனைக் குழுக்களைவிட இது பயனுள்ளதாக இருக்கும்.

அன்றாட ஆட்சி இயல் உறவு: பாதிக்கப்பட்டோரின் சிறப்புக் கருத்தை அறிந்து தொடர்பு கொள்ளும் முறைகளில் சிறந்தது ஆட்சியின் அன்றாட உறவேயாம். பெருமளவு தனித்த நிகழ்ச்சிகளை அலுவலர்கள் ஆய்கின்றபோது பாதிக்கப்பட்டோரின் கருத்தின் தன்மையை மட்டுமல்லாமல் இவர்களின் பொதுமனப் போக்கையும் தெரிந்து கொள்ளலாம்.

பொது அலுவலர்களுக்கும் குடிமக்களுக்குமிடையே தகவல் இரு வழிகளிலும் செல்லவேண்டும். அரசாங்க நிறுவனங்கள் ஒப்புறுதிகளில் நம்பிக்கை வைக்காமல், பொதுமக்களின் கூட்டுறவை நாடுவது தவறானதென்றும் விரும்பத்தகாததென்றும், 'அதிகார வர்க்கத்தை'த் தாக்குதல் விநோதமாகத் தோன்றுகிறது[3]. விளம்பரத் திட்டத்தையும் செலவிட்டு அறிக்கைகளைத் தயாரித்து மக்கள் முன்வைப்பதையும் சிலர் வன்மையாகக் கண்டிக்கின்றனர். புதிதாக ஏற்படுத்திய சட்டங்களுக்குரியவற்றை நிறைவேற்றச் சில நிறுவனங்கள் மக்களை வசப்படுத்தும் திட்டங்களை வளர்த்துவருகின்றன. செய்திகளை நேரே வழங்க வேண்டுமெனப் பல நிறுவனங்கள் குறிப்பிடுகின்றன.

மக்களுக்குச் செய்தியறிவிப்பு: பொதுவாக, விவர அறிக்கையிடும் தரம் சமீப காலத்தில் ஐயமின்றி முன்னேறியுள்ளது. நகரங்கள் போட்டியிட்டுக்கொண்டு செய்திகள் நிறைந்த சுவையான ஆண்டறிக்கைகளை வெளியிட்டுள்ளன. சில மாநிலங்கள் நகரங்களைப் பின்பற்றி அறிக்கைகள் வெளியிட்டுள்ளன. கூட்டரசு நிறுவனங்களும், நம் சமூகச் செயற்பாட்டு எல்லை முழுமைக்கான செய்திக் களஞ்சியங்களை யொத்த பருவ அறிக்கைகளை வெளியிட்டுள்ளன. விவசாயத் துறையின் ஆண்டு நூல், இத் துறையின் இன்றியமையாததொரு மேற்கோள் நூலாகும்[4]. அரசாங்கத் திட்டங்களை வாக்காளர்கள் எடைபோட்டுப் பகுத்தாய்வு செய்வதற்குரிய தகவல்களை மட்டும் இவ் வறிக்கைகள் கொடுப்பதில்லை. பருவ வெளியீடுகளும் சிறப்பு

3 அதிகாரம் 3, 'அதிகார வர்க்கம் - உண்மையும் உண்மையல்லாதவையும்' பார்க்கவும்.

4 அரசாங்க அறிக்கைப் பதிப்பாளரின் பொதுக் கருத்தில் சுவைகாண விரும்பும் ஒருவர், பதிப்பாளர், இலக்கிய நடையோடு அறிவியல் நுட்ப முறைகளை கலந்தேற்று பொதுமக்களின் விவகாரங்களில் தோய்ந்த அனுபவத்துடன் தொடர்பு செய்து எழுதியுள்ள 'விவசாய ஆண்டு நூல்' கட்டுரைகளைப் படிக்கவேண்டும். Agriculture year Book. Hambidge, Gove, "The Prime of Life", New York, Doubleday Doran, 1942.

அறிக்கைகளும் எல்லா வகையான தனி நடவடிக்கைகளுக்கும் பயனுள்ள ஆதாரமாய் இருக்கின்றன. ஆட்சி இயலின் இன்றைய பங்கை அறியவும் இவை பயன்படுகின்றன. வானிலை அறிக்கைகள், மக்கள் தொகைக் கணக்கெடுப்பு, பெடரல் ரிசர்வ் புல்லட்டின் (Federal Reserve Bulletin), சர்வே ஆப் கரண்ட் பிசினெஸ் (Survey of Current Business) போன்ற தனிச் சிறப்புடைய பருவ ஏடுகள், இவை யனைத்தும் பல்வகையான தனியார் நடவடிக்கைகளுக்குரிய செய்தி களைத் திரட்டித் தருகின்றன.

பல்வேறு மறைவான பெயர்களைக் கொண்டிருக்கும் அரசாங்கப் பத்திரிகைச் செயலாளின் (agent) அன்றாட வேலை ஜனநாயக முறை யில் இடம் பெறுகிறது. திட்டங்களின் பொதுத் தன்மையையொட்டி இவர் ஆட்சி அலுவலர்களை நெருங்கி அடிக்கடி ஆலோசனை கூறுவார். இவரது வெற்றியை, இவரது நிறுவனத்திற்கு மக்கள் காட்டும் ஆதரவைக்கொண்டு அளவிடலாம். ஏனெனில், மக்கள் விரும்பு வதையே இவர் செய்வார். இவர் தம் தலைவரின் சொந்தச் செல்வத்தை வளர்க்க நினைக்கிறார். ஆட்சி இயல் திட்டங்கள்பற்றி நீண்ட, நடுநிலைக் கருத்தை இவர் மேற்கொள்வார் என்று சொல்வதற் கில்லை. இவருடைய குறைபாடுகளைச் செய்தித்தாள் நிருபர்களும் பதிப்பாளர்களின் சுயேச்சையான போக்கும் திருத்துகின்றன. ஆட்சி இயலில் இவரது செல்வாக்கானது பொதுமக்கள் விருப்போடு ஒத்துப்போவதையொட்டி இருக்கிறது.

விசாரணைக் கமிஷன்கள் : துறைகளின் கொள்கைகளின் ஆலோசனைக் கமிட்டிகளும் பொது அறிக்கைகளும் செல்வாக்குப் பெற்றிருக்கின்றன. பொது அலுவலர்களையும் குடிமக்களையும் கொண்ட ஆலோசனைக் கமிட்டிகள் உருவாக்கும் திட்டங்களின் தேசீயக் கொள்கை மிகச் சிறந்த பயனுடையதாக இருக்கும். இத் தகைய திட்டங்கள் செயலுரிமை யற்றவாயினும், முயன்று பெற்ற ஆராய்ச்சியும் சிந்தனைக்குரிய சிபாரிசுகளும் போகப் போகப் பெரும் பயனுடையவாக இருக்கும். ஜனாதிபதி ஹூவர் கமிட்டியின் 'தற் காலச் சமூகப் போக்குகள்', 'வீடமைத்தல் சொந்தமாக்குதல்' பற்றிய அறிக்கைகளைப் படித்த எவரும் பிற்காலச் சமூக நலம், வீட மைப்புப்பற்றிய தேசீயக் கொள்கையின் குறிப்புகளைக் கண்டறிய லாம். மிகச் சமீப காலத்திய எடுத்துக்காட்டுகளாகிய 1947-49 அறிக்கையும், 1953-55 அறிக்கையும் ஹூவர் தலைமையில் அமைந்த கமிஷன்களின் அறிக்கைகளேயாகும். இதில் ஒன்று அரசாங்க நிர்வாகப் பிரிவின் அமைப்புப் பற்றியதாகும்; மற்றொன்று 'சர்வதேச உறவுகள்' பற்றியதாகும். இவ் விரண்டும், பெரிய அறிக்கைகளையும் சிறப்பு ஆய்வுகளையும் கொண்டிருக்கின்றன.

தேசீயக் கொள்கையின் அடிப்படையான மாற்றங்களைச் சட்ட மியக்குநர்கள் அல்லது ஆட்சியாளர்கள் தனித்தனியாய் இயங்கிக் கண்டுபிடிக்கவில்லை. தேர்ந்தெடுக்கப்பெற்ற பிரதிநிதிகளின் இசைவாணையாலும், செய்தித்தாள், ரேடியோ மூலமாக ஏற்படும் தெளிவாலும், தனியார் அமைப்புகளின் சிறப்பறிவினாலும், ஆதர வினாலும், ஆண் பெண் அனைவரின் மனமொத்த தன்மையாலும் மாற்றங்கள் ஏற்படுகின்றன.

3. பொதுமக்களின் பங்கு

கூட்டுறவு அரசாங்கம்: அரசாங்கம் நம்மிலிருந்து அப்பாற் பட்டதென நாம் நினைக்கும்வரையில் இதைப்பற்றி உண்மையாகப் பேசுதல் கடினமாகும். ஓர் அரசாங்கத்தின் திட்டம் இதற்காக மட்டுமிருப்ப தில்லை. ஆனால், இது சமுதாய அமைப்புடன் இணைந்த ஒரு பெருநோக்குடன் இருக்கிறது. நம்முடைய சொந்தக் காரியங் களில் தலையிடும் அரசாங்கத்தை வலுக்கட்டாயப்படுத்தும் நிறுவனம் என்று சொல்லும்பொழுது இது நினைவில் இருக்கவேண்டும்.

குடிமகனின் அன்றாட வாழ்க்கையில் அரசாங்கப் பணியாளர்கள் தலையிட்டுத் தபால்களைக் கொடுப்பதும், குப்பையை அகற்றுவதும், குழந்தைகளுக்குக் கல்வி கற்பிப்பதும், சாலைகளில் தவறான பக்கத்தில் வாகனங்களைச் செலுத்தாது பார்த்துக்கொள்ளப் பயன்படுத்தும் அதிகாரங்கள் அனைத்தும் தலையீடாகுமா? தனியார் கூட்டு நிறுவனங் களையும், இவைகளின் சொத்தையும் அரசாங்கப் பணியாளர்கள் அதி காரத்தைப் பயன்படுத்திக் காக்கவும் ஆதரிக்கவும் தேவை இல்லையே என்று சொல்லலாம். குடிமக்களை எதிர்த்துப் பொது ஆட்சியல், அதி காரத்தைப் பயன்படுத்துவது பார்ப்பதற்கு உண்மைக்கு மாறாகத் தோன்றுகிறது. இதை முழுமையாகவோ, முதன்மையாகவோ, அரசாங்கப் பணியாளர்கள் கட்டுப்படுத்துகிறார்கள் என்று நினைப் பதும் தவறாகும்.

ஆட்சி இயல் அன்பு செய்கிறதா அல்லது கொடுமை செய்கிறதா என்பதை முடிவு செய்யுமுன், பல்வேறு மட்டங்களிலுள்ள நிறு வனங்களாலும் பொது, தனித்துறையின் கூட்டுறவாலும் அரசாங்கக் கடமை நிறைவேறுகிற தென்பதை நாம் நினைவிற்கொண்டால் ஆட்சி இயலின் அரசியற் பண்புகளை முடிவு செய்யலாம். அரசாங்க அமைப்பு பொதுமக்களை வாடிக்கைக்காரர்களாகக் கொண்டுள்ளது. பொதுமக்கள் மட்டுமல்லாமல், வாணிகம், தொழில், பல குழு நடவடிக் கைகள் போன்றவைகள் அனைத்தும் ஒன்று திரண்டுதான் அரசாங்கம்

என்ற ஒரு பரந்த ஒருமையுடைய கூட்டுறவு முறை அமைந்துள்ளது. இம் முறையில் மரபு வழி உரிமைகளின் மதிப்பு மறைந்து விடவில்லை. இருப்பினும், வன்முறையினுல் பெறமுடியாத ஓர் உயர்ந்த இணக்கத்தை இம் முறை பெற்றது.

பொதுவாக, இம் முறைக்கு வேறு ஒரு நல்ல சொல் கிடைக்காததால் சில சமயங்களில் இதைக் 'கூட்டுறவு அரசாங்க' மென்றனர். இதன்படி ஒரு விரிவான திட்டத்தைத் தனியொரு நிறுவனம் (தபால் துறை போன்ற) செயற்படுத்தாது கூட்டரசு, மாநில, தல நிறுவனங்கள், அரை குறையான அரசாங்க நிறுவனங்களுடனும், தனியார் துறைகளுடனும் தொழில், வாணிகத்துடனும் கூடிச் செயல்படும் கூட்டுறவு அரசாங்கத்தின் திறமைக்கு, ஓர் உயர்ந்த அளவு ஒருவருக்கொருவர் நம்பிக்கையும் நல்லுணர்வும், ஆயிரக்கணக்கிலுள்ள சட்டசபைகள் இணைந்து செயல்படலும், தனியார்களிடமிருந்தும் நிறுவனங்களிடமிருந்தும் குறிப்பிட்ட அளவு ஆதரவு கிடைப்பதும் இன்றியமையாததாகும்.

அரசாங்க மட்டங்களுக்குள் இணைந்த நடவடிக்கைகள்: இதன் கூறுபாடுகளில் ஒன்று கூட்டரசு, மாநில, தல நிறுவனங்களுக்குள் இருக்கும் கூட்டுறவேயாகும். கல்வி, சமூகப் பாதுகாப்பு, விவசாயம், பொதுச் சுகாதாரம், வணிக ஒழுங்கு முறை, வீட்டமைப்பு, நெடுஞ்சாலைகள், பொதுப் பணிகள் போன்ற இன்னும் பிற துறைகளிலும், அரசாங்கத்தின் எல்லா முக்கிய திட்டங்களிலும் இக் கூட்டுறவைக் காணலாம். அரசாங்கங்களுக்கிடையே கூட்டுறவை அவசியமாக்கும் திட்டங்களைத் தொகுப்பதைவிட வாசகரையே இக் கூட்டுறவு இல்லாத ஒரு முக்கியமான துறையைக் குறிப்பிடுமாறு அறைகூவல் விடுக்கலாம். வாசகர், தபால் அலுவலகத்தின் வேலைகளிலிருந்து தொடங்கலாம். ஆனல், இதிலிருந்து மற்றொன்றைக் கண்டுபிடிப்பது கடினமாகிவிடும். வழக்கமாகக் கூட்டரசின் கடமையாகிய தேசப் பாதுகாப்பைப்பற்றிக் குறிப்பிடாதது நலமாகும். ஏனெனில், நமது இராணுவ வரலாற்றில் நாட்டுப் படையும் தேசப் பாதுகாப்புப் படையும் பெற்றுள்ள செல்வாக்கைக் கற்றறியும் வரையிலும், பாதுகாப்புத் துறையுடன் தேசப் பாதுகாப்புப்படை இணைக்கப்பட்டுள்ள முறையிலும் தேசப் பாதுகாப்பை எவரும் தவருகப் புரிந்துகொள்ள முடியாது. தேசப் பாதுகாப்பு மேன்மேலும் பொறிநுட்பமாகவும் தொழில் சார்ந்ததாகவும் மாறிவருகிவது. தேசப் பாதுகாப்புப்பற்றிய அடிப்படை அறிவியல் ஆய்வுகளைத் தனியார் நிறுவனங்களும், கல்வி, தொழிலியல் ஆய்வுக் கூடங்களும் செய்து வருவது குறிப்பிடத் தக்கதாகும். இவைகள், அரசாங்கக் கொள்கை வரையறைக்குட்பட்டுப்

பணியாற்றினாலும் சுயேச்சை நிலையால் பெரும் இடவாய்ப்புப் பெற்று நன்மை அடைகின்றன.

கூட்டுறவு அரசாங்க முறை இரண்டாவது உலகப் போரின் போது பெரிதும் விரிவடைந்தது. அமெரிக்க ஐக்கிய நாடுகளின் நோக்கங்கள் முழுமையாக ஒரு முனைப்படுத்தப்பெற்ற போதும், இவைகளின் உள்ளார்ந்த அதிகாரம் அமைதிக் காலத்திலிருந்ததைவிடப் பெரிதாய் வளர்ந்தபோதும் அரசாங்க நடவடிக்கைகளும் திட்டங்களும் இதற்குமுன் இல்லாத முறையில் பன்முனைப் படுத்தப்பெற்றன. ஆயுதப் படையினரைத் தேர்ந்தெடுக்கும் வேலையைத் 'தேர்வுப் பணி முறை' (Selective Service System) என்னும் நிறுவனம் செய்து வந்தது. இதை மாநிலங்களே ஏற்படுத்தின. இதைப் பின்னால் தொண்டர் கழகங்களுக்கு மாற்றினர். இது போன்றே, நமது ஆட்சி இயலும் விலை, பங்கீடுபற்றிய கொள்கையைப் பின்பற்றியது. போர்த் திட்டம் வாஷிங்டனில் உருவாகியது என்று நினைப்பவர் மாநில அரசாங்கப் போர் நடவடிக்கைகளையும், அமெரிக்க நகராட்சிக் கழகங்களையும் (Municipal Associatons) அமெரிக்க மேயர்களின் மாநாடு நடவடிக்கைகளையும் படிக்கலாம். மாநிலங்களும் தல அரசாங்கங்களும் தேசியத் திட்டங்களைத் தெளிவாகச் சில எதிர்பாரா வழிகளில் நிறைவேற்றின. ஆனால், இவைகள் புதிய கொள்கைகளின் தேவையை உணர்வதிலும், குறிப்பிடுவதிலும் கூட்டரசு நிறுவனங்களை முந்திக் கொண்டன.

மாநிலங்களும், தல அரசாங்கங்களும் இன்னும் அரசுரிமைக் கூக்குரலையும் தலசுய ஆட்சிக் கூக்குரலையும் பயன்படுத்திவந்தாலும், நடைமுறையில் இவைகள் சுதந்திரமாக இருக்கமுடியாதென்பதை உணர்ந்தன. இவைகள் இருப்பதை மெய்ப்பிக்கக் கூட்டரசு நிறுவனங்களுடன் பணியாற்றிக் கூட்டரசின் செயற்பாடுகளில் பங்கெடுத்துக் கொள்ளவேண்டும். சில வழிகளில் இணையற்றதாக இருந்தாலும் விவசாய ஆட்சி இயல் திட்டம் குறிப்பிடத்தக்கதொரு நல்ல எடுத்துக்காட்டாகும். வணிக, தொழில் துறை நடவடிக்கைகளைக் காட்டிலும் செறிந்த பொருளாதாரச் சக்திகளே ஒரு சிறிய அளவிற்கு இதை இயக்கின. இதன் பயனாக அமெரிக்க விவசாயி கூட்டுறவு அரசாங்கத்தில் நேர்முகப் பங்கு பெறும் வாய்ப்புகளைப் பெற்றார். நுட்பமான கூட்டுறவு முறைப் பொதுப்பண உதவிக் கூட்டு மார்க்கெட் வியாபாரம், உற்பத்திக் கட்டுப்பாடு, மண் வளக்காப்பு, பொதுக்கடன் எளிதாகக் கிடைக்கும் அறிவியல் ஆய்வுகள், மாநிலப் பல்கலைக் கழகங்களின் தொழில் நுட்பக் கல்வி, பண்ணைகளில் விரிவான பயிற்சி முதலியவைகளை வளர்ப்பதில் இவர் பங்கு பெற்றார். ஆட்சி இயல் நோக்குடன் பார்க்கும்போது இது மிகவும் சுவையுடையதாகத்

தோன்றுகிறது. குறிப்பாக, இவைகள் விரிவான பொருளாதாரப் பிரச்சினைகளாகிய பண்ணைக் கடன், குடியானவர்களின் வீட்டு ஆட்சித் திட்டம், வலிமையற்றவர்களுக்கு உதவுதல் போன்றவைகளைத் தேசீய நிறுவனங்கள் எவ்வளவு சிறப்பாக நடத்திக் கொடுக்க முடியும் என்பதை எடுத்துக் காட்டுகின்றன. மற்ற வேலைகளை மாநிலங்களின் விவசாயத் துறைகள், விவசாயக் கல்லூரிகள், பயிற்சி நிறுவனங்கள். வட்டார வளர்ச்சிப் பணி நிறுவனங்கள் போன்றவைகள் செய்கின்றன. இவைகளில் கவுண்ட்டி ஏஜெண்டு ஒரே சமயத்தில், அரசாங்கத்தின் எல்லா மட்டங்களுக்காகவும் குடியானவர்களின் தனி மன்றங்களுக்காகவும் வேலை செய்கிறார். பிறர் உதவிகளைக் கொண்டு இவர் சமூக நலத் திட்டங்களையும் கல்வித் திட்டங்களையும் நிறைவேற்றுகிறார்.

அரசாங்கங்களுக்கிடையேயான கூட்டு முயற்சியின் பலன்கள்: கூட்டுறவு முறையின் பலன்களைக் காண, தல அரசாங்கங்கள் தேசீய அரசாங்கத்தைக் காட்டிலும் மக்களுடன் நெருக்கமாய் இருக்கிறதென்றோ, அல்லது மக்களுக்கு முக்கியமானதென்றோ அல்லது தேசீய அரசாங்கத்தை விட ஜனநாயகமுடையதென்றோ நம்பத் தேவை இல்லை. தபால் அலுவலகம் தலத்தில் ஒரு நாளைக்கு மக்களுக்குச் செய்யும் பணியைப்போல் தல நிறுவனங்கள் எதுவும் செய்வதில்லை. பன்னாட்டு ராஜதந்திரமும் போரும் குடிமக்களின் வாழ்க்கையைப் பாதிப்பதுபோல் வேறெதுவும் பாதிப்பதில்லை. கூட்டரசு அரசாங்கத்தைக் காட்டிலும் தல அரசாங்கங்கள் இப் பணிகளைச் செய்யும்போது பொறுப்பற்ற குழுவிடம் அல்லது கட்டுப்பாடு நிறைந்த நிறுவனத்திடம் அல்லது சக்தி வாய்ந்த பொருளாதாரக் குழு நலன்களிடமும் எளிதாய்ச் சிக்கிக்கொள்ளலாம். மேலும், குடிமகனின் முதற்கவனத்தை நாட்டின் பணி வேண்டுகிறது. ஒரு செய்தித்தாளின் பதிப்பாளர், வாஷிங்டன் செய்திகளை முன்பக்கத்தில் வெளியிட்டுப் பின் தலக் கவுன்சில் செய்திகள் இருந்தால் கூந்தல் வளர்ச்சித் தைல விளம்பரங்களுடன் வெளியிடுவாரென்றால் மக்களின் விருப்பம் என்னவென்பது இவருக்குத் தெரிந்திருக்கவேண்டும்.

தேசீய நோக்குடைய பொதுத்துறை அலுவலர்கள் ஒருவருக்கொருவர் நற்பண்புடன் தலநோக்கத்தை எடுத்துக் கூறுகின்றபோது அலுவர்கள்பற்றிய ஏற்பாடுகளை இன்னும் விரிவாக்கலாம். மிகச் சில அரசாங்கத் திட்டங்களையே குறிப்பிட்ட கடமைகளையொட்டிப் பிரிக்கலாம். இவைகளில் சில முற்றிலும் கூட்டரசின் கீழும் அல்லது தல ஆட்சியின் கீழும், மற்றும் சில கலப்புக் கட்டுப்பாட்டின் கீழும் வரலாம். இவைகளைச் சுயேச்சையாய்த் திறனாய்வு செய்யும் நிலையில் அரசாங்கத்தின் எல்லா மட்டங்களின் பிரதிநிதிகள் இருப்பார்கள்.

இவர்களது கருத்துகளை ஏற்கவில்லையென்றால் இவற்றை எடுத்துக் கூறலாம். கூட்டரசு அரசாங்கம் நிதி வழங்குவதில் அதிகாரம் பெற்றிருந்தாலும் தகராறுகளில் இறுதி அதிகாரமுடையதாக இருந்தாலும் தல நிறுவனங்கள் இத்திட்டங்களில் கலந்துகொள்வதால் தொடக்கத் துணிவும் சுயேச்சைத்திறனும்வும் ஏற்படுகின்றன. இதில் பங்கு பெறும் ஆட்சி இயல் பணியாட்களும் அரசியற் பொறுப்புகளைச் செயற்படுத்தப் பயிற்சி பெற்றவர்கள். ஒரு பெரும் அமைப்பின் பெயரில்லாப் பாகங்களைப் போலன்றித் தல அலுவலர்கள் செயலாற்றினர்கள்.

வணிகமும், தொழிலும்: தல அரசாங்கங்களிலும் பொது நிலையங்களிலும் கூட்டுறவு முறை பரவியுள்ளதோடு நிற்காமல் ஆண்டு இருப்பு நிலைக்குறிப்பு (balance sheet) ஒன்றில் மட்டும் கவனம் செலுத்தும் வணிகக் கூட்டு நிறுவனங்களிலும் இது பரவியுள்ளதைப் பார்க்கும்போது சுவையாகத் தோன்றுகிறது. தனி உடைமையும் பொது ஒப்படைப் பொருள் என்னும் கருத்துவளர்ச்சியும் இதற்குச் சிறிது பொறுப்புடையனவாகும். வணிக மேலாண்மையிலிருந்து தன் உரிமையைப் பிரித்த முறையே அரசாங்கத்துடன் ஒத்துழைக்கச் செய்கிறது.

வணிகக்குழு நலன்கள் பொது நோக்கம் கருதித் தங்களைத் தியாகம் செய்து கொண்டுள்ளனர் என்று குறிப்பிடுவதாகக் கருதலாகாது. அரை நூற்றாண்டிற்கு முன் இருந்ததைவிட இப்பொழுது இவர்கள் ஒரு பெரிய முறையில் தங்கள் இடத்தை அறிந்துள்ளனர் என்று மட்டும் சொல்லலாம். அவர்கள் எடுத்துக் கூறிய சட்டத்தாலும், விதிகளாலும், வர்த்தக மன்ற நடவடிக்கைகள் வழியாகச் செய்துகொண்ட ஒப்பந்த ஏற்பாடுகளாலும் தேசீய திட்டங்களை நிறைவேற்ற வேண்டியவர்களாகின்றனர்.

வழக்கறிஞர்கள் கூறுவதுபோல் உடைமை, உரிமைகளின் ஒரு தொகுப்பேயாகும். ஈசாப் அறிவுரையைப் பின்பற்றிச் சட்டமியற்றுநர்களும் ஆட்சியாளர்களும் ஒவ்வோர் உரிமையையும் தனித்தனியாக எடுத்துக்கொண்டு கவனிக்கின்றனர். ஆகவேதான் உடைமையைப் பயன்படுத்துவதில் தனி நலன் அழிக்கப்படாமல் இருப்பதைத் தேசீய நலத்தில் காண்கிறோம். அரசாங்க வணிக உறவுகளை ஒரேமாதிரியாகக் கட்டுப்படுத்தும் பொதுக்கொள்கை உண்மையிலேயே கிடையாது. மாநிலங்களையும் தல அரசாங்கங்களையும்போல் தொழிலும் தேசீய நலனில் பயனுள்ளதென்பதை மெய்ப்பிக்கவேண்டும். இத்தகைய பொதுப்பொறுப்பைப் பெருமளவு தொழிலிடமிருந்து எதிர்பார்க்கலாகாது. ஆனால் அரசாங்கவணிக உறவுகள் குறிப்பிட்ட நடை

முறைத் தரத்திற்கு ஏற்றவாறு களத்திற்குக் களம் நிர்ணயிக்கப்படலாம். தொழில் கூட்டு நிறுவனங்கள் இதில் வந்தடைந்ததைப் போன்றே தொழிலாளர் யூனியன்களும் வந்தன.

தேசியத் தரங்களின் குழு முயற்சி: தனியார் நிறுவனங்கள், மாநிலங்கள், தல அரசாங்கங்கள் குறிப்பிட்ட சில காரியங்களைக் குறிப்பிட்ட தரங்களில் செய்யக் கூட்டரசு சொல்லலாம். கூட்டரசு அரசாங்கம் தானே செய்வதற்குப் பதிலாக இப்படிச் சொல்வது தற்கால மனப்பான்மையாகி வருகிறது. ஓர் எடுத்துக் காட்டாக, சிவில் வானூர்திக் கலை ஆட்சி இயல் (Civil Aeronautics Administration) பறக்கக் கற்றுக்கொடுக்கும் தனியார் பள்ளிகளுக்கும் பழுது பார்க்கும் தனியார் கடைகளுக்கும் உரிமை வழங்கி, வானூர்தி ஓட்டுபவர்களைச் சோதனை செய்யவும் வானூர்திகளைப் பேணுதலையும் பார்வையிடச் செய்தது. இக் கடமைகளை முதலில் நீராவிப் படகுச் சோதனைப் பணி (Steamboat Inspection Service) பார்வையாளர்கள் செய்து வந்தனர். பொது நலனுக்கு உட்பட்டு ஏற்படுத்தப்பெற்ற தரங்களையொட்டி ஒரு நிறுவனம் சட்ட நுணுக்கங்களுக்கு உட்படாமல் சொந்த விதிகளைப் படைத்துக்கொள்ள அதிகாரம் பெற்றது. அரசாங்கக் கட்டுப்பாடில்லாமல் தனியார் வணிகத்தைச் சுதந்திரமாய் விட வேண்டுமென்பது ஆட்சி இயலும் பயனுற இதே கொள்கையை மேற்கொள்ள வேண்டுமென்பது புலனாகிறது.

இக் கூட்டுறவு ஏற்பாடுகளிலெல்லாம் தனியார் கழகங்கள் நற்பங்கு பெறுகின்றன. பொதுக் காரியங்களில், ஃபிரான்சு நாட்டில், தலைமைப் பதவியைக் கடமைப் பொறுப்பாளர் ஒருவர் ஏற்றுக் கொள்ளுவதும் இங்கிலாந்தில் ஓர் உயர் குடியானவரும் அமெரிக்காவில் ஒரு தனியார் கழகமும் ஏற்றுக்கொள்ளுமென்று நூறு ஆண்டிற்கு முன் டி டொகுவில் (De Tocqueville) என்பவர் குறிப்பிட்டுள்ளார்.[6] இவைகளில் சில அமைப்புகள், ஒரே பொருளில் பொது உணர்ச்சியும் அக்கறையும் கொண்டவர்களைப் பிணைத்துக்கொண்டிருக்கின்றன. சில வர்த்தகக் கழகங்களும் பொது அலுவலர் அமைப்புகளும் பொதுவான தொழில் சார்ந்த முறையில் இணைக்கப்பட்டுள்ளன.

இது போன்ற முறை எப்பொழுதும் பொதுமக்களின் நலத்திற்குப் பணியாற்றும் என்று நினைத்துவிடலாகாது. பொறுப்பைப் பரவச் செய்யும் குறைபாட்டையும் பல்வேறு குழுக்கள் தம் குறைகளைத் தாமே எடுத்துக்கூறிக் குற்றம் சாட்டுவதையும் இம் முறை வளர்க்கும். அரசாங்கத் திட்டத்தை ஜனநாயக முறையில் நிறைவேற்றக் கொள்கையின் பொது நெறி பொறுப்புடைய அலுவலர்கள் கையில் இருக்க

[6] 'Democracy in America,' Vol 2, Page 106, New York, 1945.

வேண்டும். ஜனநாயகத்தைப் பல்முனைப்படுத்தும் நோக்கத்தோடு, பொறுப்புள்ள தேசீய அதிகாரிகளால், நிர்ணயிக்கப்பெற்றதன்றி வேறு காரியங்களுக்காகத் தல நிறுவனங்கள் தேசீய நிதியைச் செலவிடவும் அல்லது தனிக்குழு நலத்தை முறைப்படுத்தும் பொறுப்பை இதற்கு விட்டு விடுதலும் நேர்மையாகாது. இருப்பினும், குடிமக்களது பற்றுறுதிக்குகந்த அமைப்புகள் இப் பற்றுறுதியை ஒரு தனி நிறுவனம் வேண்டிப் பெறவோ பாழாக்கவோ முடியாதபடி, காப்புறுதியளிக்கின்றன. கொள்கைகளை வளர்க்க மக்களுக்குப் பல வழிகள் இருக்கின்றன. இதேபோல் சொந்த நலத்திற்கும் தொழில் முறை வெறுப்பிற்கும் உட்பட்டவர்களை எதிர்க்கவும் மக்களால் முடியும். இந் நிலையில் மக்கள் அரசாங்க நிர்வாகியின் தலைமையை நாடலாம்.

4. பொது நலனிற்குப் பிரதிநிதித்துவம்

பொதுத்துறை தனியார் துறை - இவற்றின் நலன் ஒன்றுக்கொன்று சார்ந்த நிலை: அரசாங்க, தனியார் முயற்சிகளாகிய கலப்பு முறையால் அரசியல், ஆட்சி இயல் பிரச்சினைகளைத் தீர்க்க முடியவில்லை. சில வேலைகளில் இது பிரச்சினைகளைச் சிக்கலாக்கி விட்டது போலத் தோன்றலாம். பழைய பிரச்சினைகளாகிய வலசாரி, இடசாரிகளையும் அரசாங்கச் சொத்துரிமை, தனியார் தொழிற்றுணிவு போன்றவைகளை இது அரசியலில் வாய்மையற்றதாகச் செய்கிறது. ஆட்சி இயலில், பொது மேலாண்மையின் கடமைகளையும் பொறுப்புகளையும் பல அளவுகளில் இது பெருக்கியுள்ளது. எனவே, இது பத்தொன்பதாவது நூற்றாண்டின் கருத்துகளைத் தேவைக்குக் குறைவானதாக்கிற்று. தனிச் சிறப்புரிமைகளை எப்படித் தடுப்பதென்பது பிரச்சினையன்று. ஆனால், பொது நலன்களை ஒழுங்கமைப்பதே பிரச்சினையாகும்.

கட்சி, பதவிகளைப் பிரித்துக் கொள்வது (Party Spoils) பத்தொன்பதாவது நூற்றாண்டின் குறிப்பிடத்தகும் உரிமையாகும். இம் முறை வேகமாக மறைந்து கொண்டிருக்கிறது. பதவிகளிலும் ஒப்பந்தங்களிலும் காணும் கட்சி ஆதரவைத் தடுப்பதைவிட இப் பிரச்சினை நுட்பமானதாகும். கூட்டுறவு அரசாங்க முறை தொழிற் குழுக்களாகவும் போட்டியிடும் செல்வாக்குக் குழுக்களாகவும் உறைந்து போகாமல் பார்த்துக்கொள்ளவேண்டும். இதில் காணும் வேற்றுமை, உருவம் அல்லது அமைப்புபற்றியதுமட்டுமின்றி நோக்கம், மனப்பான்மை பற்றியதுமாகும். அரசாங்கம் தனிக்குழு நலன்களுக்கு உதவலாகாது என்று கூறி இப் பிரச்சினையைத் தீர்த்துவிடமுடியாது. ஏனெனில், அரசாங்க நிறுவனங்களும் தனியார் அமைப்புகளும்

ஒன்றுக்கொன்று இணைந்து இருப்பதால் இவைகளுக்கிடையேயுள்ள வேற்றுமைகள் அற்பமாகிவிடுகின்றன.

அமெரிக்காவில் பொதுநலன்களும் தனி நலன்களும் ஒன்றுக்கொன்று சுயேச்சையுடனிருத்தல் புதுமையானதல்ல. ரயில்பாதைகளுக்கும் வீடு கட்டிக் கொள்வதற்கும் நிலம் வழங்கியது, ஹென்றி கிளே (Henry Clay) என்பவரின் 'அமெரிக்க முறை'ப்படி சுங்கவரியிலும் உள் நாட்டிலும் சில முன்னேற்றங்கள் இருந்தமை போலவே இது மிகவும் பழைமையானதாகும். அப் பழங்காலத்தில் புதிய உலகத்தின் பதின்மூன்று குடியேற்ற நாடுகளில் நிறுவப்பெற்றிருந்த தனியார் கம்பெனிகள் அரசாங்க உதவியையும் உரிமையையும் பெற்றிருந்தன. அமெரிக்காவின் மற்றப் பகுதிகள் இராணுவ சமய உடன்பாடுகளால் வளர்ந்தன.

கொள்கை ஆக்கத்தின் மூவகை ஒத்துழைப்பு: பல தனிக்குழு நலன்களையும் முற்றிலும் அரசாங்க அலுவலகங்களையும்பற்றிய தேசியக் கொள்கைகளைக் காங்கிரசுக் கமிட்டிகள், ஆட்சி இயல் அலுவலர்கள், தனி நலக்குழுக்களின் பிரதிநிதிகளின் மூவகை ஒத்துழைப்பினால் உருவாக்குவதை இன்று நாம் காணலாம்.

ஆட்சி இயல் அலுவலர்கள், செல்வாக்குக் குழுவினர் (Pressure Groups) இவர்களின் திட்டங்களைச் சட்ட சபை பார்வையிடலும் தள்ளிவிடலும் ஜன நாயக முக்கியத்துவமாகும். குறிப்பிட்ட அலுவலருக்கும் தனிக்குழு நலனிற்கும் ஆலோசனை தரும் உரிமை இருக்கலாகாது. சிறிய பிரச்சினைகளைப் பெரிதாக்கிச் சட்டசபைக்குக் கொண்டுவரும் அதிகார வர்க்கமும், லாபியினரும் (Lobbyists) கொள்கையை உருவாக்குவதில் சிறப்பிடம் பெறுகின்றனர். வர்த்தகக் கழகங்களின் கருத்துகளைக் கேட்காமல் வாணிகர்களின் விண்ணப்பங்களைக் காங்கிரஸ் வாசித்தலில் கவனம் செலுத்துமானால் குழப்பமான நிலையை அடையும்.

ஜனநாயகமுறையில் ஒரு திட்டத்தை உருவாக்க இப்போதைய ஆட்சி இயல் அனுபவத்தையும், புதிய திட்டத்தால் பாதிக்கப்பட்ட நலன்களின் பலனையும் ஆய்ந்த பின்னரே திட்டங்களைச் சட்டசபையின் விவாதத்திற்கு விடவேண்டும். தனிக்குழு நலன்கள் இம் முறையில் பங்கு பெறுவதைப் போலவே சிறப்பறிவும் பரந்த அனுபவமுமுள்ள பொதுத்துறை ஆட்சியாளரும் பெரும் பங்கு பெறவேண்டும். கொள்கைகளை இறுதியாக உருவாக்குவதில் இவரது பங்கு செல்வாக்குடையதாக இருக்கவேண்டும். ஏனெனில், சட்டசபையின் ஆய்வு, திருத்தம், ஒப்புதல் அல்லது மறுத்தல் இவை யனைத்திலும் இவர்

பங்கு பெறுகிறார். சட்டசபைக்கு உள்ளும் புறமும் இருக்கும் ஒரு குழு நடைமுறையில் ஒரு திட்டம் தீட்ட முயல்வதை நாம் ஒத்துக் கொள்கிறோம். கொள்கைச் சண்டையில் அதிகாரத்தினரின் செல்வாக்கை வன்மையாகக் கண்டிப்பது வழக்கமானதொரு நடைமுறை நயச் சூழ்ச்சித்திறமேயாகும்.

பொதுநலனுடன் இணைந்துசெல்லும் தன் செல்வாக்குகளை ஆட்சி இயல் அலுவலர் பயன்படுத்திக் கொள்கையை உருவாக்க வேண்டும். இதன் பயனை அரசியலில் அளவிட இவர் நடுநிலையான அறிவியற் தொழில் முறைத் தரங்களை வளர்க்கலாம். இக் கொள்கைகள் நடைமுறையில் செயல்படுவதை இவர் உற்று நோக்கியறியலாம். எது முடியுமென்றும் எது நடைமுறைக்குகந்ததென்றும் எது நடைமுறைக் கொவ்வாததென்றும் இவர் நுட்பமாகச் சுவைத்தறிவதால் கோட்பாடுகளில் இவர் வைத்த மதிப்புக் குறையலாம். இருப்பினும், சட்டமியற்றுநர்களை வசப்படுத்த முடியாதவர்களுக்கும் பத்திரிகை ஏஜெண்டுகளை அமர்த்திக்கொள்ளச் சக்தியற்றவர்களுக்கும் இவர் கருத்துகளைக் கோவைப்படுத்திக் கொடுக்கலாம். குடிமக்களைப் போலவே, நுகர்வோர், உற்பத்தியாளர், விற்பனையாளர் போன்றோர் செல்வாக்குக் குழுக்களிலிருந்து தங்கள் நலன்களைக் காத்துக் கொள்ள அரசாங்கத்தை நோக்கி இருப்பதால் இப் பணி மிக முக்கியமானதாகிறது.

கொள்கையை உருவாக்குவதில் ஓர் ஆட்சி இயல் அலுவலர் பெற்றிருக்கும் நன்மைகள் அனைத்தும் அவரது நிலையின் பொறுப்புகளை எடுத்துக்காட்டுகின்றன. வாக்காளர்களின் பொது ஆதரவைப் பெற்ற திட்டங்களைச் சட்டத்தாலும் நிர்வாக உத்தரவாலும் விளக்கி நோக்கங்களை வளர்த்தல் இவரது கடமையாகும். இவர் மேலதிகாரிகளுக்குக் கட்டுப்பட்டவர்; மறைமுகமாகச் சட்டசபைக்கும் பொறுப்புடையவர். பண ஒதுக்கல்களில் சட்டசபை பெற்றிருக்கும் கட்டுப்படுத்தும் அதிகாரம் அலுவலர்களின் பொறுப்பை நிறைவேற்ற ஒரு பலமுள்ள ஆயுதமாகும். இவரது தொழில்முறை விருப்பும் அரசாங்கப் பொறுப்பும் பொது நலனிற்கு உழைக்குமாறு தூண்டுகின்றன. நடைமுறையில் இவரது செல்வாக்கு மிகையாகும். சட்டத்தின் தோற்றங்களை ஆராய்ந்தால், சட்டசபை எடுத்துக்கொண்ட மசோதாக்கள் உட்பட, கூட்டரசிலும் மாநிலத்திலும் சட்டம் செய்கின்றவர்களுக்கு ஆட்சி இயல் அலுவலர்கள் துணை நிற்கிறார்கள் என்பது தெரியவரும்.

சட்டம் செய்யும் முறையின் முறையணையாமை: எந்த அளவிற்கு அறிவியல் முறைகளும் குறிக்கோள் தரங்களும் ஒரு கொள்

கையை வளர்க்க உதவினும் ஒரு பொது அலுவலர் தம் நுட்பத் திறனை மிகைப்படுத்தும் குற்றத்திற்குட்படலாம். பொது நலத்தில் எவ்வளவு ஆர்வம் இவர் காட்டுகிருரோ, இதைவிட அதிக அளவில் குற்றம் செய்யலாம். இத்தகைய கருத்துப் புரட்டு வளர்ந்து கொண்டே வருகிறது. ஏனெனில், ஒரே விருப்புடைய அலுவலர் களும் சட்டமியற்றுநர்களும் இதே கருத்துடைய சில நலன்களின் பிரதிநிதிகளுடன் சேர்ந்துகொள்கிருர்கள்.

பொது நலனை வளர்க்கச் சிறப்புத் திட்டங்களைக் கொண்டு வரும் முறையணையாக்கூட்டுகள், யார், எதற்குப் பொறுப்புடை யவர்கள் என்பதைத் திட்டமாய் நிர்ணயிக்க முடியாதபடி செய்து விடுகின்றன. பொதுக்கொள்கையின் அடக்கத்திற்குரிய பொறுப் பைச் செல்வாக்குக் குழுவினர் தயாரித்த மசோதாவோ, அலுவலர் களோ, தனிப்பட்ட சட்டமியற்றுநர்களோ அளவிட முடியாது. கொள்கையை உருவாக்குவதில் சில முக்கிய முடிவுகளைச் செய்யக் குறிப்பிட்டோர் கலந்தாய்வர். திட்டத்தைத் தயாரித்துச் சட்ட சபை யின் பார்வைக்குக் கொண்டுவருமுன் சம்பந்தப்பட்டோர் ஓர் உடன் பாடு செய்துகொள்வர்.

முறையணையாக் கலந்தாய்வு இல்லையெனினும், சட்ட சபைக் கமிட்டி எதை ஏற்கலாமென்றும் எதற்குத் தனிக்குழு நலன்களின் பலத்த எதிர்ப்பு இருக்கும் என்றும் செய்யும் முடிவு, ஆட்சி அலுவலர் வரையும் திட்டங்களைப் பெருமளவு பாதிக்கலாம். ஆகையால் இம் முறையின் இயல்பே ஜனநாயகக் குணச்சிறப்பென்பதை வலியுறுத்து கிறது. சட்ட சபையும் தலைமை நிர்வாகியும் பொதுநலன் கருதி அக் கறைக் குழுவின் அல்லது ஆட்சி இயலின் ஒழுங்கமைந்த கருத்தை ஏற்க மறுக்கலாம். செயல்படத் தக்க புதிய திட்டத்தையும் தனிக் குழு நலன்களையும் பொது ஆட்சியாளர் இணைத்துச் செயலாற்ற முயல லாம்.

அரசாங்கத் துறைகளும் ஒழுங்கமைந்த தனிக்குழு நலன்களும் நமது சமுதாய அமைப்பின் அடிப்படைச் சாதனங்களாகும். பொது மக்களின் நலனையொட்டி இருந்தால் இவைகள் ஜனநாயகத்தின் உறுதியான சக்திகளாக இருக்கக்கூடும். மற்றவர்களின் உரிமை களில் தலையிடாமல் இருந்தால் மட்டும் போதாது. பொது நலனை இவைகள் வளர்க்க உதவ வேண்டும். இவ் வடிப்படையான பொறுப் பைச் செயற்படுத்த வேண்டுமாயின் தனிக்குழு நலன்கள் திரள் வதைத் தடுப்பது அவசியமாகிறது. இக் குழு நலன்கள் அரசாங்கத் துறைகளாயினும், வர்த்தகக் கழகங்களாயினும், தொழில் சங்கங்களா யினும் அல்லது வேறெதுவாயினும் ஒரு செயலை முற்றிலும் தனி

யுரிமையாக்கிக் கொண்டு மக்களுடன் நிபந்தனைகளோடு தொடர்பு கொள்ள இவைகளை விடலாகாது.

சோதனை முறையில் அணுகுதல்: இக் காரணம்பற்றியே தொடர்புடைய வேலைகளைச் செய்து வரும் பெரிய செயலகங்களை அல்லது துறைகளை வலுப்படுத்துதல் அரசியல் முறையில் அறிவுடைமையாகாது. இதிலும் சிறப்பாக ஒரு பிரச்சினைக்கு இரு வேறு சோதனை முறைகளைச் செய்துவரும்பொழுது இவைகளை வலுப் படுத்தினால் நல்ல ஆக்கச் சோதனைகள் விடப்படலாம் என்று தெரிந் தால் இவற்றை வலுப்படுத்துதலாகாது. ஒரு கட்சி முறையைக் காட்டிலும் இரு கட்சி முறை மேலானதே. ஏனெனில், ஒரு கட்சி பொது நலத்தைத் தன் விருப்பு வெறுப்பிற்கு உட்படுத்தாத வாறு மற்றொரு கட்சி பார்த்துக்கொள்ளுகிறது. இது போன்றே, பரந்த நோக்கங்கள் உள்ளடங்கிய ஆட்சியின் உயர்மட்டத்தில் சரியான முறையைத் தவிர்த்தல் சில சமயங்களில் விரும்பத்தக்க தாகும். ஏனெனில், இம் முறை, தொடர்புடைய எல்லாப் பொருள் களையும் இதே நிறுவனத்தின்கீழ் வைத்துவிடுகிறது. இதன் பயனாகத் தலைமை நிர்வாகிக்கு அலுவலர்களைத் தெரிவு செய்யச் சுதந் தரம் கிடைக்கிறது.

1930 - 1939-ல் வீட்டமைப்பு இரு வேறு பிரிவுகளாகப் பிரிக்கப் பட்டன. ஒவ்வொன்றும் வீட்டுப் பிரச்சினையைத் தீர்க்கும் சொந்த வழியைப் பெற்றிருந்தது. சொத்துக் கழகங்கள், கட்டிடம், கடன் மன்றம், வணிக பாங்குகள், குப்பை கூள வியாபாரிகள், பொது நல ஊழியர்கள் பன்முனைப்படுத்தப்பெற்று உதவிபெறும் மனை களை வலியுறுத்துவோர், சேரி ஒழிப்பு ஆதரவாளர்கள் போன்ற இவைகள் ஒவ்வொன்றும் தன் முடிவே சரியென்று கருதியது. ஒவ்வொன்றும் தன் கோட்பாட்டைப் பிரச்சினையுடன் தொடர்பு படுத்தியது. தங்களது கருத்திற்கொத்த ஆட்சி நிறுவனங்களை ஆதரித்தன. இவைகளுக்கு ஆதரவு கொடுக்கக்கூடிய காங்கிரஸ் கமிட்டியினரை ஆதரித்தனர். இந் நிலையில் வீட்டமைப்புப்பற்றி ஆட்சி நிறுவனங்களை ஒன்றாக இணைத்திருப்பின் ஒரு தலையாக அணுகும் வழிக்கு நாட்டையே கொண்டு சென்றிருக்கும். பத்தாண்டு அறிவுசார் சோதனைக்குப் பிறகு எல்லாக் குழுக்களும் இசைவுடன் எதிர்ப்பில்லாமல் பல திட்டங்கள் செயல்பட முடியுமென்பதை ஒத்துக் கொள்ளத் தயாராய் இருந்தன. பல ஆட்சி இயல் நிறுவனங்களை ஒரு நிறுவனமாக்க முடிந்தது. ஒவ்வொன்றும் ஓர் அளவு சுயேச்சை பெற்றிருந்தது. ஒவ்வொன்றும் முழுமையான திட்டமொன்றில் ஈடு பாடு கொண்டது.

தனிக்குழு நலனிற்கு மேலாகப் பொது நலன்: துறைத் திட்டங்களின் கூட்டுத் தொகையே அரசாங்கத்தின் திட்டமெனக் கருதிவிடலாகாது. இது கூடவும் இருக்கலாம்; குறைவாயுமிருக்க லாம். துறைகளின் அடிப்படை நோக்கங்கள் முரணுக இருக்குமாயின் திட்டங்கள் குறைந்துவிடலாம். ஒரு துறை மற்ருென்றின் நடவடிக் கைகளைப் பெருக்கினுலும் ஒரு பொது உடன்பாட்டினுல் அதிகார வரம்புபற்றிய தகராறுகள் மறைந்துவிட்டாலும் இவைகளின் நடவடிக்கைகளை இணைத்தாலும் திட்டம் வளரலாம்.

ஆனுல், ஆட்சி இயல் இணைப்புகளனைத்தையும் சட்டசபை மட்டும் செய்துவிட இயலாது. ஜனநாயக முறையில் தனிக்குழு நலனைப் பொதுநலனிற்கு உட்படுத்த வேண்டுமெனில் கொள் கையை எடுத்துக்கூறிச் செயற்படுத்தும் தலைமை நிர்வாகி ஓர் உயரிய நிலையைப் பெற்றிருப்பதைப் பொறுத்திருக்கிறது. இப்போதைய வளர்ச்சிகள் எப்படிக் கொள்கையில் மாற்றங்களை வலியுறுத்து கின்றன என்பதை மற்றவர் எவரும் அறியும் நிலையில் இல்லை. ஒருமுனைப்படுத்தப்பெற்ற மேலாண்மை நிறுவனங்களாகிய ஆண்டு வரவு செலவு அறிக்கை தயாரித்தல், திட்டமிடல், பணியாட்டொகுதி முதலியவைகளை மற்றெவரும் பயனுறப் பயன்படுத்த முடியாது. ஆட்சி இயல் இணக்கத்துடன் நிர்வாக நிறுவனங்களுக்குத் தலைமை நிர்வாகியிடும் கட்டளைகளை மற்றெவரும் செயற்படுத்த முடியாது.

அரசாங்கத் திட்டங்களில் அதிக கருத்துடைய ஆட்சியாளருக் குப் பொறுப்பு அதிகரிக்கும். தொழில் நுட்பத் திறமைபற்றிய குறுகிய பிரச்சினைகளில் ஆட்சி இயலாரின் பொறுப்புக் குறைவாகவே இருக்கும். மேலாண்மைத் திறமை அல்லது அறிவியல் நுட்ப ஆய்வுகளைச் செய்யும் வல்லுநர் மேலிருந்து வரும் 'அரசியல்' தலையீடுகளையும், கட்சிச் சார்பில் தன் பதவியைப் பயன்படுத்து வதையும் விரும்பாமல் இவைகளை நேர்மையாக எதிர்த்தல் முறை யாகும். இருப்பினும், இவரது பணியின் தொழில்நுட்பக் கூறுகளைப் பொதுத் திட்டத்திற்குப் பயன்படுத்திக்கொள்வதை வெறுக்கலாம். இதுபோன்றே செயலகத் தலைவரும் தம் நோக்கங்களைத் துறை களுக்கும் உட்படுத்த விரும்புவதில்லை. துறைத் தலைவர் தலைமை நிர்வாகியிடமிருந்து இயன்ற வரையில் சுயேச்சையாய் இருக்க விரும்புகிருர்.

ஒவ்வொரு மட்டத்தின் (level) வேலையையும் ஒரு பெரிய அமைப்புடன் பொருத்துதல் ஆட்சி இயல் முறைக்கு அவசியம் என்பது தெளிவு. இம் முறை, கட்டற்ற சூழ்நிலையில் இயங்கும் பொழுதும் தலைமை நிர்வாகி மக்களுக்குப் பொறுப்புடையராக

இருக்கும்பொழுதும் உண்மையான ஜனநாயகம் நடைபெறும். தலைமை நிர்வாகியைப் பொதுமக்கள் அரசாங்கத் திட்டம் முழுமைக்கும் பொறுப்புடையராக்கும்பொழுது முறையான நிறுவனங்கள் சிறப்படைவதில்லை. அமெரிக்க ஜனநாயக மரபில் இவரது நேர்முகப் பொறுப்புடைமை வலிமையுள்ளதாகும். தேர்வாண்மைக்குழு அமைந்தபின்னர் இது ஒரு புனைகதையாகி விடுகிறதென்பதை நினைவுகொள்ளவேண்டும். பல நகரங்களில் வாக்காளர்கள், நகர மேலாளருக்கு உதவுவதற்காகக் கவுன்சிலர்களைத் தேர்ந்தெடுக்கின்றனர். கருத்துகளுக்காகவோ ஆளுமைகளுக்காகவோ கவுன்சிலர்களைத் தேர்ந்தெடுப்பதில்லை.

தலைமை நிர்வாகி, இணைப்பு நிறுவனங்களுடன் கொள்கையையும் அல்லது கோட்பாடுகளையும் சேர்த்துத் துறைகளையும், சட்டசபையையும் பொதுமக்களையும் ஊக்குவித்து ஆதரவு பெறவேண்டும். அப்பொழுதுதான் ஆட்சி இயல் ஜனநாயக முறையில் செயல்படத் தலைமை நிர்வாகியால் உதவ முடியும்.

5. துறைவழி ஜனநாயக ஆட்சி

தனியார் உரிமையும் நிறுவனத் தடையும்: மனிதனின் உயர்ந்த குறிக்கோளுக்காக அரசாங்கம் உழைக்கவேண்டுமென்பது ஜனநாயகத்தின் நோக்கமாகும். இதற்குப் பதிலாக அரசாங்கத்தின் மிகத் தாழ்ந்த குறிக்கோளுக்கு உழைக்கவேண்டுமென்றால் ஆட்சி இயல் ஜனநாயகமாக இருக்குமென்பது நிச்சயமில்லை. அரசாங்க நிறுவனங்கள், சட்டசபை, பொதுமக்கள் இவைகளிடையே மனமொத்த செயற்பாட்டுத் தொடர்பைப் பெற்றுவிட்டாலும் ஆட்சி இயல், ஜனநாயகமாகிவிடாது. அரசாங்க நிறுவனங்களின் அமைப்பையும் செயற்பாட்டையும் நாம் கருத்திற் கொள்ளவேண்டும். ஏனெனில், ஓர் அமைப்பானது தன் குறிக்கோளையே தோல்வியுறச் செய்து முடிவைத் தேடிக்கொள்ளுதல் நிகழக்கூடியதே.

ஓர் அமைப்பிற்குள் ஒழுங்கின்மையும் அதிகாரமின்மையும் இருந்தால் எவ் வழிகளிலும் இது ஜனநாயகமாகாது. எடுத்துக்காட்டாக, இராணுவ அலுவலர் ஒருவர் படை வீரர்களுக்கு மரண தண்டனை கொடுத்தாலும் படை ஜனநாயகமாக இருக்கக்கூடும். ஆட்சி இயல் அமைப்பு தன் உறுப்பினர்களுக்குக் குடிமக்களுக்குரிய உரிமைகளை அனுமதிக்கின்றதா வென்பதும், அலுவல் சாராத கடமைகளைச்

செய்ய வசதி வழங்கி இவர்களின் திறமையைப் பயன்படுத்திப் பொது நலத்தை வளர்க்கிறதா வென்பதும் பிரச்சினையாகும்.[7]

குடிமக்கள் என்ற முறையில் பொது அலுவலர்களும் தொழிலாளர்களும் தங்கள் சுதந்தரங்களையோ உரிமைகளையோ இழக்கவேண்டியதில்லை. பிரிட்டிஷ் பாராளுமன்றம் 18 ஆம் நூற்றாண்டில் சிவில் பணியாளர்களுக்குச் சில ஆண்டுகள் வாக்குரிமையை மறுத்தது. இது அரசாங்கத்திடம் வைக்கும் நம்பிக்கையில் கீழ் நிலையாகும். இக் குறைபாடு விரைவில் நீக்கப்பெற்றது. எனினும் இதே சமயத்தில் பிரிட்டன், அமெரிக்காவைவிட சிவில் பணியாளர்களின் அரசியல் நடவடிக்கைகளைத் தொடர்ந்து தடை செய்து வந்தது. பொதுப் பணியாளர்கள் கட்சிப் போட்டிகளில் கலந்துகொள்ளலாகாதென விதிகளை ஏற்படுத்தும் வரை, அமெரிக்காவில் அரசியல் கட்சிகள் அரசாங்க ஊழியர்களைத் தங்கள் சொந்தக் காரியங்களுக்குப் பயன்படுத்திக்கொள்ளும் தவற்றை அமெரிக்கா செய்தது.

சிவில் பணியாளர்களின் அரசியல் பங்கு : சில தேவையான தடைகளுக்குட்பட்டு, சிவில் பணியாளர்கள், பொதுக் கொள்கையை ஒருங்கமைத்து வளர்ப்பதில் பங்கு பெறலாகாதென்பதை இந் நாடு ஏற்றால் இது ஒருவாறு தவறாகலாம். சிவில் பணியாளர் நிரந்தரமாகப் பதவி வகிப்பதாலும், ஆட்சி இயலின் அரசியல் இயக்கம் மாறலாம் என்பதாலும் சிவில் பணியாளரின் தற்போதைய அரசியல் மேலாளருக்கும் இவரின் எதிரிகளுக்கு மிடையேயுள்ள பிரச்சினைபற்றி வெளிப்படையாகக் கருத்தை வெளியிட அனுமதிப்பது தொந்தரவாகும். ஏனெனில், இன்றைய மேலாளர்களின் எதிரிகள் நாளைய சிவில் பணியாளரின் மேலாளர்களாகலாம். இருப்பினும் சிவில் பணியாளர்கள் தங்கள் ஊதிய உயர்வு பெற ஒருங்கமைவதும் ஏன் சரியென்பதையும் இவர்களுடைய கொள்கைகளுக்கு ஆதரவு தேட ஓர் அமைப்பில் பங்கு பெறுதல் ஏன் தவறென்பதையும் புரிந்து கொள்வது சற்றுக் கடினமாக இருக்கிறது. இரண்டாவது உலகப் போருக்குப்பின் பிரிட்டன் அமெரிக்காவைக் காட்டிலும் குறிப்பாகத் தொழிலியல் அரசாங்க ஊழியர்களுக்கு மிகத் தாராளமாக விதிகளைச் செய்தது.

ஒரு கோடியில் சில குறைபாடுகள் இருக்கவேண்டியதுதான். மற்றொரு கோடியில் ஒன்றும் இருக்கத் தேவையில்லை. பதவியி

[7] See also Chapter 21, 'Morale Discipline', Cf. in general Waldo, Dwight, 'Development of a Theory of Democratic Administration,' American Political Science Review, 1952, Vol. 46; P. 81 ff (For Comments See Ibid., P. 496 ff.)

லிருந்து விலகிக்கொள்ளாமல் ஓர் உயர் பதவியிலுள்ள அலுவலர் தம் மேலாளரின் கொள்கையை வெளிப்படையாக எதிர்க்கலாகாது. இப்படி வெளிப்படையாக எதிர்த்தால் இவரை நீக்கவேண்டும். மற்ருெரு கோடியில், கொள்கைக்கு முற்றிலும் தொடர்பில்லாத கடமைகளைச் செய்யும் ஓர் ஊழியர், இவர் விரும்பும் கொள்கையை எடுத்துப் பேச அனுமதிக்கவேண்டும்

இவ்விரண்டு கோடிகளுக்கிடையே இடரான பிரச்சினைகள் எழுகின்றன. பொதுப்பணியில் நெடு நோக்குடைய அலுவலர் உடன்பாடு தேவையென்பதைக் காண்பார். பொதுப்பணியாளர் என்ற முறையில், இவரது பொதுக் குறிக்கோளையொட்டி வேலை செய்வதை உணர்வாராயின் உடன்பாடு என்பது இவரது நிலையின் பணியேயாகும். முதன்மையான அக்கறையையும் திறமையையும் ஆட்சி இயல் முறையில் குவியச் செய்பவர்கள், அரசாங்கத்திற்குத் தேவைப்படுகின்றனர். ஆட்சி இயல் விவகாரங்களைக் கொள்கை மாற்றம் கருதாமல் நடத்த உதவுகின்றவர்களையும் அரசாங்கம் விரும்புகிறது. இருப்பினும், தேர்தல் போராட்டத்திலும் கட்சி அமைப்பிலும் சுறுசுறுப்பற்றவர்களுக்கும், திட்டங்களிலும் கொள்கைகளிலும் அக்கறைகொண்டு அரசாங்கத்தின் உள்ளே இருந்தோ, வெளியே இருந்தோ வேலை செய்ய விரும்புகின்றவர்களுக்கும் துடிப்புள்ள ஜனநாயகத்தில் இடமுண்டு.

சிவில் பணியாளர்களின் எண்ணிக்கை இப்பொழுது மிகப் பெரிதாய் இருப்பதால், இவர்களின் அரசியல் உரிமைகளைப் பாதுகாப்பது மிக்க அவசியமாகும். கூட்டுறவு முறை அரசாங்கம் இருக்கும் வரையில், மக்கள் ஆட்சியில், ஓர் அதிகார வர்க்கம் இருந்தால், இப் பெரிய வர்க்கத்தின் உறுப்பினர்கள் இவர்களின் மேலாளர்களுக்கே வாக்களிப்பார்கள் என்று அஞ்ச வேண்டியதில்லை. தேசீய ஆட்சி இயலில் மாநிலமும், தல அரசாங்கங்களும் தனியார் நிறுவனங்களும் ஒத்துழைப்பதால் சுதந்தரமும் மாற்றுக் கருத்துக்களும் காப்புறுதி பெறுகின்றன.

பொது நோக்கறிவு: இதே சமயத்தில், ஆட்சியாளர்கள் துறைகளினுடைய வேலை முறையில் இருக்கும் அரசியல் உட்பொருளைக் கருத்தில் கொள்ளவேண்டும். பொதுக் குறிக்கோளை அடைவதைக் காட்டிலும் ஒரு நிறுவனம், தன் நலனிலும் தன் பணியாட்தொகுதி நலனிலும் ஆழ்ந்து விடுமாயின் ஓர் அமைப்பின் நோக்கம் சிறிதளவு தோல்வியடைந்து விடும். ஆட்சியாளர் இத்தகைய உட்புற மாற்றத்தின் இடர்களை அறியாதிருக்கலாகாது.

ஏனெனில், இக் குறையிலிருந்து இவரது மேலாண்மை மரபு முறைகள் இவரைக் காப்பாற்றமாட்டா.

இதில் முதன்மையாக ஓர் இடர் இருக்கிறது. ஓர் அமைப்பு இவருக்காகவும் இவருடைய கூட்டாளிகளுக்காகவும் இருக்கிற தென்னும் தவறான முடிவுக்கு எவரும் வந்துவிடலாகாது. இது அள வைப் பொறுத்ததாகும். பொதுவாகப் பொது ஊழியர்களின் சிவில் அந்தஸ்து சாக்கப்படுமானால் இவர்களுடைய சிறப்புக் குறிக்கோள்க ளாகிய ஊதியம், வேலை நிலை முதலியனவற்றில் ஊக்கம் குறைய லாம். ஊழியர்களின் உரிமைகளைக் காத்து ஒருங்கமைப்பது நேர்மை யாகும். போதுமான சொந்த ஊக்குவிப்பு அடிப்படையில் வாழ்க் கைத் தொழில்முறைப் பணியை வளர்க்க அக்கறை காட்டுவதும் நேர்மையாகும். இதே சமயத்தில் ஆட்சிகளின் சிறப்பு நோக்கங் களுடன், சிவில் பணியாளரோ குடிமகனோ அரசாங்க ஊழியத்தின் காப்பு அல்லது நிபந்தனைகளைக் குழப்பலாகாது.

இவ் வேறுபாடு எளிதன்று. ஆனால் இதைத் தெளிவாக்க ஒரு நிறுவனத் தலைவருக்குப் பல வழிகள் இருக்கின்றன. மிகப் பயனு டைய வழிகளில் ஊழியர்கள் எல்லா வாய்ப்புகளையும் பெற்றுத் திறமையாய்ச் செயல்படுவதை ஒருவர் கவனிக்கவேண்டும். ஒரு தனி அமைப்பு இதை முழுமையாகச் செய்யமுடியாது. ஏனெனில் ஓர் அமைப்பின் நோக்கமே இதன் குறைபாடாகவுள்ளது. எடுத்துக்காட் டாக ஒரு பொது நல நிறுவனம், வளரும் இயக்க நூலார் ஒருவரை நன்முறையில் பயன்படுத்த முடியாது. ஓர் எல்லைக்குட்டு, ஊழியர் களை நுண்ணறிவு முறைகளில் அமர்த்தி, வகைப்படுத்தி, இவர்களின் திறமையை வளர்க்கும் முறையில் வேலை வழங்கி, ஆட்சி இயல் ஜனநாயகத்தை மேலும் வளர்க்கலாம்.

ஊழியர் வளர்ச்சி: முழுமையான வளர்ச்சியையும் மறைவான திறமையையும் ஊக்குவிக்கப் பெரிய அமைப்புகள் வேலையூடு பயிற்சி யையும் நிர்வாக வளர்ச்சியையும் மேற்கொண்டு உதவலாம். திறமை யும் தலைமைப் பயிற்சியுமுள்ள ஆண், பெண்களின் முன்னேற்றம் செயற்கைத் தடைகளால் பாதிக்கப்படும்போது ஓர் ஆட்சி இயல் அமைப்போ, அரசாங்கமோ வலிமையற்றுப்போகலாம். அமெரிக்க சிவில் பணியாளர் தெரிவுக்குழு, உடனடியான பயன் கருதியே ஆட் களைத் தெரிவு செய்கிறது. தொடக்கத்திலேயே இவர்களின் ஆட்சித் திறமையைத் தெரிந்துகொண்டு இதை வளர்க்கும் வழக்கம் அமெரிக்காவில் நடைமுறையில் இல்லை. ஜனநாயக முறைப்படி இது நேர்மையாகாது. இது குறுகிய நோக்குடையதேயாகும். ஜன

நாயகமற்ற ஆட்சி இயல் மேலாளரை உண்டாக்காமல் ஆட்சி யாளர்களை வளர்க்கமுடியும்.[8]

விளக்கமுடியாத பொருள்களாகிய ஆளுமை, சூழ்நிலை போன்ற வைகளைக் கொண்டே ஊழியர்களை முழுமுயற்சியால் தூண்டமுடியும். பிறர் கருத்துகளையும் ஆளுமைகளையும் மதிக்கின்ற பண்புகள் ஒரு குடிமகனின் அரசியல் உரிமையை வலியுறுத்தல்போல் கீழாட்களின் சிறப்பு முயற்சியை ஆட்சியாளர் பெறவும் உதவுகின்றன. ஒரு சர்வாதிகார ஆட்சியாளர் ஒரு முடிவின் வேற்றுமைகளைச் சொந்தப் பிரச்சினைகளாகக் கொண்டால் இவருக்கு வழிகாட்டியாக இருக்க வேண்டிய அறிவுரை அழிந்துவிடலாம். தரக்குறைவான கருத்துகளை ஆட்சியாளர்களின் கவனத்திற்குக் கொண்டுவரத் தவறுகின்றவர் களும் தங்களின் தனிப்பட்ட பண்புகளுக்கேற்ப அமைப்பைக் கைமாயம் செய்பவர்களைப்போல் கீழ்நிலைச் சிப்பந்திகளின் ஆளுமைகளுக்கு எப்பொழுதும் உட்படுகின்றவர்களும் மிக்க விழிப்புடையவர்களையும் நிச்சயமற்றவர்களையும் குழப்பிவிடலாம். இதேபோல் விழிப்புக் குறைந்தவர்களைத் தங்களுடைய சொந்த நோக்கங்களுக்காகவும் அல்லது ஆட்சியாளரின் தலைமையை எதிர்க்கவும் தூண்டலாம். நுண்ணறிவுப்புறவய நோக்குடைய ஒரு நல்ல நடவடிக்கையால் பிறர் உரிமைகளையும் உணர்ச்சிகளையும் புரிந்துகொள்ளுகின்ற ஓர் ஆட்சி யாளர் ஒரு நிறுவனத்தின் உள் பிரச்சினைகளைவிடக் காரியத்தைச் செய்து முடிப்பதில் கவனம் வைக்கவேண்டும். இக் குணத்துடன் அறிவு சான்ற பகுத்தறியும் தன்மை இவரிடம் இருந்தால் ஆட்சி இயலில் மனித உறவுபற்றிய ஆய்வுகளையும் இவர் பயன்படுத்திக் கொள்ளலாம். மக்கள் உறவை இயல்பானதோர் ஆட்சிஇயல் முறையென்பதைக் காட்டி இதை ஒரு மதமாக்க அச்சுறுத்திக் கொண் டிருக்கும் இச் சிறப்பு முறை வளர்ச்சியை ஆட்சியாளர் தவிர்க்க முடியுமானால் இது சிறப்புப் பெறும்.

துறையாட்சியின் தீமை : அமைப்பு அமைப்பிற்காகவே உள்ள தென்னும் பாவனை மற்றோர் இடராகும். பயனுடைய வேலையைக் குழு உணர்ச்சி செய்கிறது. அமைப்பின் கடமையும் அதிகார வரம்பும் விரிவடையும்பொழுதும் குழு உணர்ச்சி வளர்கிறது. குறைந்த அளவில் இது நன்மருந்து. ஆனால், இது நிலையான உணவானால் அரசியலுக்கு உலை வைக்கும். வல்லுநரின் தனிச் சிறப்புப் பயிற்சி யைப் போன்றதே நிறுவனத்தில் சொரியும் மிகையான பற்றுறுதியும். 'பொறுப்பேற்கும் வல்லுநர் ஒருவர் இருக்கவேண்டும். ஆனால்,

[8] cf, chapter 2, 'The Study of Pubilc Administration' See Section 3, 'Training for Public Administration.

இவர் உயர்மட்டத்தில் இருக்கலாகாது' என்ற கொள்கை கூறுதற்கு எளிது; ஆனல், செயற்படுத்தற்கரிது.

இந் நோய்க்குப் பல மருந்துகள் கொடுக்கப்பட்டன. இவற்றில் ஒன்று அரசாங்க நிறுவனங்களில் எதிர்ச் செல்வாக்கைப் புகுத்துவ தாகும். தலைமை நிர்வாகியின் பரந்த மேலாண்மைக் கடமைகளில் உதவ நிறுவனங்களைப் படைத்தலாகும். அலுவலகத் திட்டம் பட்ஜெட் செயலகம், சிறப்பு இணைப்பு நிறுவனம் இம் மூன்றும் தலைமை நிர்வாகியின் மேலாண்மைக்குதவும். மற்றொன்று, ஒரு நிறுவனத் திற்கு அல்லது அரசாங்கத்தின் ஒரு பிரிவிற்குப் பல வேலைகளைக் கொடுத்தலாகும். இக் கொள்கையின்படிதான் தென்னிசிப் படுகை நிறுவனம் (T. V. A.) படைக்கப்பட்டது. பல சிறப்பு நிறுவனங்களைக் காட்டிலும் ஒரு குறிப்பிட்ட இடத்திற்கு அரசாங்கத்தின் ஒரு பிரிவை வைத்துக்கொள்ளும் பிரிட்டிஷ் தல அரசாங்க முறையை அமெரிக்கா ஏற்றுக்கொண்டது. ஒரு துறையிலிருந்து மற்றொரு துறைக்கு ஆட்சி இயல் பணியாட்களை மாற்றுவது அல்லது முறைப்படி மேல் பதவி களில் அமர்த்துவது இந் நோய்க்கான மற்றொரு மருந்தாகும். முப்ப தாண்டுகளுக்கு முன்னதாகவே இக் கருத்தை பிரிட்டிஷ் சிவில் பணி உயர் மட்டங்களுக்கு ஏற்றுக்கொண்டது. ஜெர்மனியில் இக் கருத்து பழையதெனினும் தொடர்ந்திருந்த தில்லை. இத்தகைய இடமாற் றங்கள் சிவில் பணியாளர்களைப் பொது நலம்பற்றி அதிகமாகச் சிந்திக் கவும், அதிகார வரம்புத் தகராறுகள்பற்றிக் குறைவாக எண்ணவும் உதவின. கூட்டரசு அரசாங்க சீனியர் வாழ்க்கைத் தொழிற்பணியில் (Senior Career Service) இத்தகைய திட்டத்தால் இப் பலன்கள் அதிகரிக்கலாம். இன்றுவரை ஒரு நிறுவனத்திலோ அல்லது ஒரு செயலகத்திலோ ஒருவர் நிலைத்துவிட்டால் உயர் மட்டத்திற்கு இவர் முன்னேறுவதை முன்கூட்டிச் சொல்லமுடியும்.

துறைகளுக்கிடையே இம் மாற்றங்கள் நல்லனவெனில், இவற்றை ஏன் அரசாங்கத்தின் பலவேறு மட்டங்களிடையேயும், அரசாங்கத் திற்கும் தனியார் நிறுவனங்களுக் கிடையேயும் செய்யலாகாது? சமூக அமைப்பில் அரசாங்கம் ஒரு பாகமே. கடந்த ஒரு நூற்றாண்டில் அரசாங்க அலுவல்களுக்கும் தனியார் செயற்பாடுகளுக்கும் இடையே யுள்ள எல்லை குறைந்திருக்கிறது. இன்று, அரசாங்க ஆட்சியாளர், மேலாண்மையின் மரபு வழித்தரங்களால் ஒரு நிறுவனத்தின் நடவடிக் கையைக் கணக்கிடமுடியாது. சமுதாயத்தை முழுமையானதாக வைத்துக் கொண்டுதான் இதன் பலன்களை அறியமுடியும். அரசாங் கத்தின் பல மட்டங்களிலும் உள்ள உயர் பணியாட்களைப் பொது, தனித்துறைகளுக்கிடையே மாற்றிக் கொண்டால் ஆட்சியாளரின் கருத்து விரிவடையும். தொழில் நுட்ப இயலிலும் இன்னும் பல்வேறு

துறைகளிலும் வல்லுநர்கள் தேவை. இவர்கள் தம் வேலையை வாழ்வுத் தொழிலாக்க விரும்புவார்கள். இருப்பினும், ஓர் ஆட்சியாளர் தம் வேலையைப் பெருக்குவதிலும் கொள்கையை நிறைவேற்றுவதிலும் பெற்றிருக்கும் ஒத்துணர்வும் கற்பனையும் இவர்களிடம் (வல்லுநர்களிடம்) இருக்காது.

கட்சிச் சார்பில் வேலைப் பங்கீட்டு முறையானது பொதுக் கருவூலத்தைக் கொள்ளையிடுவதைவிடச் சிறிதளவே சிறந்தது. பதவிச் சுழற்சியும் கட்சி சார்ந்த பதவிப்பங்கீடும் கோட்பாட்டு முறையில் ஒன்றல்ல. அமெரிக்கப் பொதுவாழ்விலும் தனிவாழ்விலும் இக்கருத்து பொதுப் பொருளில் பயன்பட்டுவருகிறது. அமெரிக்காவிற்கு வரும் நிலையான அல்லது வளராத சமூகத்தினர் அமெரிக்கர்கள் வேலைக்கு வேலை மாறுவதையும் அல்லது ஒருவர் ஒரே சமயத்தில் பல பதவிகளை வகிக்கும் மனப்பான்மையையும் கண்டு வியக்கின்றனர். ஜாபர்சனும், ஜாக்சனும் பொதுப் பதவிகள்பற்றிக் கொண்டிருந்த கோட்பாடுகளைப் புதிய சூழ்நிலைக்கேற்பப் புதுப்பித்துக்கொள்ள வேண்டும். எவரும் கற்றுச் சிறப்படைந்துவிடும்படி ஆட்சி இயல் எளிதன்று. இதற்கு முரணாக, அரசாங்கத்தில் மட்டுமன்றி உயர் மட்டங்களில் உள்ள பரந்த அனுபவமில்லாதவர்களும் புரிந்து கொள்ளமுடியாத அளவிற்குப் பிரச்சினைகள் சிக்கலாய் இருக்கின்றன.[9]

நிறைவுடைமையின் இடர்கள் : தனக்குக் கொடுத்த வேலையைச் சட்டப்படியும் ஆட்சி இயல் கட்டளைப்படியும் செய்ய முயலும் ஆட்சியாளருக்கு மேலுமோர் இடர் காத்திருக்கிறது. ஆட்சி இயல் முறை ஒரு நோக்கமாக மாறும் இடரும் இதில் இருக்கிறது; எப்படியெனில் பொதுமைப்படுத்தும் கலையே ஒரு தனிச் சிறப்புப் பயிற்சியாக மாறலாம். சில மேலாண்மையாளர்கள் தங்களின் சொந்தப் பகுத்தாய்வு, திறனாய்வு முறைகளுக்குள் ஆழ்ந்து விடுகின்றனர். இதன் பயனாகக் கீழ்நிலைச் சிப்பந்திகள் தம் வேலையைச் சொந்த வழியில் செய்யாதபடி இவர்கள் தடுக்கின்றனர். இதனால், அமைப்பு முழுவதிலும் பல தரப்பட்ட திறமைகளின் வளர்ச்சி தடைப்படுவதோடு தனியாரின் சக்தி வெளிப்படுவதுமில்லை. மற்றவர்கள், மேலாண்மையின் விதிமுறைகளுக்கு மயங்கிவிடுகின்றனர். விதிமுறைகளடங்கிய ஒரு வகை நூல் பயனுடையதாய் இருக்கும். ஆனால், பொதுவிருப்பினால் இதை விரிவாக்கவில்லையெனில் மற்ற விதிகளைப்

9 கட்சி ஆதரவிற்காகப் பதவிச் சுழற்சியென்பது முற்றிலும் வேறுபட்டதாகும். cf. Chapter 1, "The Growth of Public Administration" (பொதுத் துறை ஆட்சி இயல் வளர்ச்சி). Sec 4, 'Increasing Competence for Increasing Responsibility' (வளரும் பொறுப்பிற்கேற்ற திறமை).

போல இதுவும் வறண்டு தோன்றும். குறிக்கோள்கள்பற்றிய உண்மைக் கருத்து உடன்பாட்டை அமைப்பிற்குள் பெறவும் குழு உழைப்புத்திறனல் இவைகளைச் செயல்படுத்தும் வகையும் இத்தகைய நூல்களில் இடம் பெறவேண்டும்.

பொது இயக்கம் ஏற்பட்டவுடன், ஒப்படைப்புச் செய்கின்ற மேலாளரைப்போன்று எவரும் ஒரு வேலையை நன்ருகச் செய்ய முடியும் என்ற நினைப்பில்தான் ஒப்படைப்பு நிகழ்கிறது. 'நீ ஒரு வேலையை நன்ருகச்செய்ய விரும்பினல் நீயே அதைச் செய்' என்னும் பொதுவழக்கு ஆட்சி இயலுக்கு முரணுகும். இருப்பினும் ஒருவகையான நிறைவுடைமை மேலாண்மைக்குள் நுழைந்து விடுகிறது. தலைமை அலுவலகம் குற்றங்கள் செய்யாது என்னும் கோட்பாட்டையொட்டி, முடிவுகளைக் களத்திற்கு விடாமல் சிக்கல் ஏற்பட்டாலும் தலைமையிடம் எல்லா முடிவுகளையும் செய்ய ஒரு வகையான முன்னுரிமை பெற்றிருக்கிறது. விரிவான கட்டளைகளால் கள அலுவலகங்களை நிரப்பத் தலைமையிடம் முன்னுரிமை பெற்றிருக்கிறது. கட்டளைகளின் கருத்துப்படி எல்லாம் நிச்சயமாக முடிவு செய்யப்படுகிறதென்று நினைக்கின்ருர்கள். பொதுமக்களின் ஏற்பை ஒரு திட்டம் பெறவில்லையென்ருலும் ஒரே படித்தான கொள்கையைத் தலமாற்றங்களின்றிச் செயல்படுத்த மையமானதொரு தேசீய ஆட்சித்துறையைப் பெறலாம்.

இருப்பினும், இந் நிறைவுப் பாவனை முறிவடைவது இயல்பேயாம். ஏனெனில், பொது விவகாரங்களின் தன்மை ஆட்சி இயலின் கீழ் மட்டங்கள் நெகிழ்ந்தும் தொடக்கத் துணிவுடனும் இருக்க வேண்டியதை வலியுறுத்துகின்றது. துறைத்தலைவரின் கருத்தைப் பெறுவதுபோல் களத்திலுள்ளவர்களின் கருத்துகளைப் பெறுதலும் விரும்பத்தக்கதாகும். ஓர் அமைப்பு ஆட்சி இயல் ஜனநாயகத் திறமையோடு செயல்பட வேண்டுமென்ருல் தலைமை அலுவலகம் களத்திற்கும் களம் பொதுமக்களுக்கும் சேவை செய்யவேண்டுமென்று சற்றுத் தாராளமாய்ச் சொல்லலாம்.

ஜனநாயக சுய கல்விப் பயிற்சி: ஜனநாயக சமுதாய நோக்கங்கள் சிறப்புப் பெறச் சிறந்த ஆட்சி இயல் இருக்கவேண்டும். இதற்குக் குறைந்தால் வேலை நடக்காது. தன்னுல் இயன்றதைச் சிறப்பாகச் செய்யும் ஆட்சியாளர், வல்லாட்சி, சர்வாதிகாரம் போன்ற சுவையற்ற குற்றச் சாட்டுகளைப்பற்றிக் கவலையடைய வேண்டியதில்லை. மாருக, ஆட்சி இயல் விரிவடைந்து கடந்த தலைமுறையில் ஜனநாயகம் வளர்ந்துள்ளது குறித்து இவர் மகிழ வேண்டும். நமது தேசீய ஆட்சி இயலின் இப்பங்கு வளர்ச்சி

யடைந்துள்ளதற்கு எந்தவொரு தனிக் குழுவோ கட்சியோ பெருமை கொள்ள முடியாது. நாடு முழுவதும் பொதுப் பொறுப்புகள் படிப் படியாக வலிமைபெற்றன. அரசாங்கத்தின் எல்லா மட்டங்களும் தனியார் கூட்டு நிறுவனம் உள்படத் தனியார் அமைப்புகளும் தங்களுக்கிடையே கருத்துகளையும் பணியாட்களையும் மாற்றிக் கொண்டதால் இம் முடிவு உண்டாயிற்று. தற்கால அரசாங்கம் தன் வெற்றித் திட்டங்களின் வழியாக, சிறந்த ஆட்சியே ஜனநாயகமென் பதையும், மிகச் சிறந்த ஜனநாயக ஆட்சி திறமைமிக்கதென்பதையும் குடிமக்களுக்குத் தெளிவாக்கியுள்ளது.

இக் கூட்டுறவு முறைக்கு இணையானதொரு சக்தியை வழங்க, கொள்கை வளர்ச்சியில் பங்குபெறும் வாய்ப்பைத் தூண்ட வேண்டும்.[10] பழைய கருத்தாகிய கொள்கையும் ஆட்சியும் தனித் தனியான செயற்பாட்டு எல்லைகளென்பதை எங்கும் முழுமையாகப் பயன்படுத்தவில்லை. குறிப்பாக, அமெரிக்க ஐக்கிய நாடுகளில் இது பொருந்தவில்லை. இன்று, அரசியல் விதியையும் தொழில் நுண்ணி யலையும் இணைப்பது நமது திறமையைச் சார்ந்ததென்றாலும் முழுமை யான பொறுப்புடைய சட்டசபையின் கட்டுப்பாட்டிற்கு உட்பட்டிருக் கும் அலுவலர்களுக்கும் ஜனநாயக முறையில் தெரிவு பெற்றுள்ள நிர்வாகிகளுக்கும் நம் சமூகக் கொள்கைகளை வகைப்படுத்திக் கொடுத்துதவவேண்டியது அவசியமாகிறது.

நம் சமூகச் செயல்கள், கருத்தியலான கோட்பாடுகளுக்கேற்ப முன்னேற வில்லை. ஆனால், இயன்ற விரைவில் ஒருவர் மற்றொரு வருக்குப் பயனுள்ள கூட்டுறவைப் பயிற்றுவிப்பதால் முன்னேறு கிறோம். இம் முறை ஜனநாயக சுய கல்விப் பயிற்சிப் பொது ஆட்சி இயலின் கூறுபாடுகளில் ஒன்றாகும். இதற்கு ஆட்சி அலுவலர்கள் தமது முழுப் பங்கையும் வழங்க வேண்டும்.

10 கொள்கை வளர்ச்சியில் பங்கு பெறுவதில் பொறுப்பு, பொறுப்பின்மை பற்றிய அடிப்படையான வேற்றுமையை எவரும் குறைத்து எண்ணிவிடலாகாது. இப் பொறுப்புத் தரங்கள் சிலவற்றை இந்த அதிகாரத்தில் காணலாம். மற்றவை களை அதிகாரம் 1, 'பொதுத் துறை ஆட்சி இயலின் வளர்ச்சி,' பிரிவு 1, "ஆட்சி இயல்-ஒவ்வொருவரின் பணி', அதிகாரம் 3, 'அதிகார வர்க்கம்-உண்மையும் உண்மை இல்லாததும்,' பிரிவு 1, 'சொற்பொருள் வேறுபாடுகளும் உண்மை களும்' அதிகாரம் 22, 'பொறுப்புடைமையின் சிறப்புக் கூறுகள்,' போன்றவை களையும் பார்க்கலாம்.

5. பொது ஆட்சி இயலின் சமூகப் பணிகள்

1. அமெரிக்க முறையும் சேவை அரசும்

போர்க்கால உச்ச எல்லை: 1944–ல் இரண்டாவது உலகப் போர் முடியும்போது, பெர்னார்டு பருச் (Bernard Baruch) என்பவரும் ஜான் ஹான்காக் (John Hancock) என்பவரும் வெளியிட்ட அலுவல் முறை அறிக்கையில் போரைப்பற்றியும் போருக்குப்பின் கொள்கையை ஒழுங்கு செய்வதுபற்றியும் குறிப்பிட்டனர். இத்துடன் அமெரிக்கப் பொருளாதாரச் சாதனைகள்பற்றிய முடிவையும் கூறினார்கள். அனுபவமுள்ள தொழிற்பயிற்சித் தலைவர்களாகிய இவர்கள் 'உலகப் பொருளாதார முறைகளையெல்லாம்' ஒரு பார்வையால் மதிப்பிட்டு, உற்பத்தியில் 'அமெரிக்க முறை உலகத்தை விஞ்சிவிட்ட'தெனக் கூறி முடித்தார்கள். இவ் 'வியற்கை விஞ்சிய' சாதனையை இவர்கள் செய்ததற்கொரு குறிப்பிடத் தக்கத் தகுதியையும் இதில் சேர்த்துக் கூறினர். 'போர் வந்தவுடன் ஒரே முழு நோக்கம் ஒரே கட்டுப்பாடு என்பனவற்றில் திட்டமிடலும் நிறைவேற்றலும் நிலைபெற்று ஒரு வகையான தனியாதிக்க முறையை வலியுறுத்தின' வென்று கூறினர்.[1] அமெரிக்க மக்களின் உறுதி வலிமையையும் நாட்டு வளங்களையும் திரட்டி, இயக்கிய அரசாங்கத்தின் பங்கையும் போருக்கும் அமைதிக்கும் ஒரு பாடமாகக்கொண்டு படிக்கலாமென்று புகழுரை வழங்கினர்.

நாட்டுப் பற்றையும் மக்கள் ஒற்றுமையையும் மட்டும் போர் கற்பிப்பதில்லை. ஜனநாயக சமூக உறுப்பிற்குரிய வளர்ச்சிகளுக்கு மனிதர்களின் தனி முயற்சியை அளித்தல், தேசீய அளவில்,

[1] Senate Doc. No. 154, 78th Cong., 2nd Sess. pp. 3, 7, Washington Govt. Printing office, *1944*.

'போருக்குச் சமமான அறநெறியை' உண்டாக்குமென வில்லியம் ஜேம்ஸ் தம் கட்டுரைக்கிட்ட பெயரை இங்குப் பயன்படுத்திக் கொள்ள லாம். 'ஒரே முழுமையான நோக்கம், ஒரே கட்டுப்பாடு' என்பதின்கீழ்ப் பயனுள்ள கூட்டுறவினல் நமது பொருளாதாரத்திலிருந்து சிறந்த சேவைகளைப் பெற, நமது வெற்றியின் திறவு கோலாய் இருந்த 'போர்க்கால அமெரிக்க முறை'யை அமைதிக் காலத்தில் நமது வாழ்வினை வளமாக்க விரைந்து ஏற்கவேண்டாவா?

போர்க்காலச் சாதனையின் அமைதிக்காலப் பொருத்தம்: அமெரிக்கப் போர்க்கால அனுபவ குணத்திலிருந்து இதற்கு ஓர் ஒப்புதல் விடையை நாம் பெறலாம். தேர்ந்த ஆட்சி இயல் சேவை, மக்கள் பாதுகாப்பு, விலைப் பங்கீடுபற்றியவைகளின் ஆட்சி போன்ற அரசாங்க நடவடிக்கைகளில் குடிமகன் நேர்முகப் பங்கு கொண்டதைப்போலவே அமெரிக்கா இதற்குமுன் நிகழ்ந்திராத முறையில் உற்பத்தியைப் பெருக்கிற்று. அரசாங்கத்தின் ஜனநாயக அமைப்பு முறை அப்படியே இருந்ததோடு தனியாருடைய அடிப்படையான உரிமைகளும் அழிக்கப்படவில்லை. தொழில் துறையில், தனியார் இலாபத்திற்காகச் சொந்தமாக்கிக் கொண்டு மேலாண்மை செய்யும் தொழிற்றுணிவுப் பொருளாதார முறையில், 'அமெரிக்க முறை' நிலைத்து உருப்பெற்றது. உற்பத்தித் திறமனைத்தையும் ஒன்று திரட்டி உயர்மட்டத்தில் அமைதிக்காலப் பொருளாதாரமாக இருந்த போர்ப் பொருளாதாரத்தைப் படைத்துக்கொள்வதில் அமெரிக்க ஐக்கிய நாடுகள் வெற்றிபெற்றன. இது போன்ற தொன்றினை எக் காலத்திலும் அமெரிக்கர்களது வரலாற்றில் கண்டதில்லை.

போர்க்காலத்தில் அமெரிக்க மக்களுக்கு நற்பணியாற்றிய திட்டங்களை அமைதிக் கால வாழ்க்கையில் செயல்முறைக் கோட்பாடுகளாக ஏற்க ஒப்பவில்லை. போரில் வெற்றிகாணும் குறிக்கோள், நாடுகளுக்கிடையேயுள்ள வேற்றுமைகளை மறைத்துவிடுகிறது. ஜனநாயக வாழ்வு முறையில் செழுமையைக் காப்பதென்பது ஒரு தகுதியுள்ள குறிக்கோளாகும். ஆனல், இதை அடைய, எல்லோர் ஏற்பிற்குரிய ஓர் அமைப்பு முறையை உருவாக்குவது கடினமாக இருந்து வந்துள்ளது. நடைமுறையில், 'ஒரே கட்டுப்பாடு', 'தன்னுதிக்கம்' 'படைத்துறைக் கட்டுப்பாடு' போன்றவைகளின் தோற்றம் எதுவும் இல்லாததையே, 'அமெரிக்க முறை'யென்று அங்குள்ள பல குழுக்கள் கருதுகின்றன. இக் குழுக்களின் கருத்தை வெளியிடுவோர் அரசாங்கம் 'தொகுதிக்கு வெளியே' இருக்கவேண்டும் என்பதும், பொருளாதாரத்தை அதன் இயற்கை விதிகளுக்கே விட்டுவிட வேண்டும் என்பதும்தான் 'அமெரிக்க முறை' என்று வாதிக்கின்றனர்.

சேவை அரசை நோக்கிய நீண்டகாலப் போக்கு : எவ்வளவு உரமாக இக் கோட்பாட்டை எடுத்து விளக்கியிருந்தாலும் அமெரிக்க ஐக்கிய நாடுகள் இதனைத் தொடர்ந்து செயல்படுத்த முயலவில்லை. 1777-ல் உருவாக்கப்பட்ட இணைப்பரசுப் பிரிவுகளின்படி, தபால் சேவை செய்ய (Postal Service) முழுமையான தனித்த அதிகாரத்தையும் உரிமையையும் ஏற்படுத்திக்கொண்டு, அரசாங்கம் 'தொழிலில் ஈடுபட' அதிகாரம் வழங்கியுள்ளதைக் கூறினல் போதுமானதாகும். அடுத்து, இதன் நுண் தொழிலியலின் உவமையற்ற முன்னேற்றத்தைக் கூறலாம். 'அமெரிக்க முறை'யில் குறிப்பிடத் தக்கதென்னவெனில் வரலாற்றுத் தொலை நிலைப் போக்கையொட்டிய நேர்முக, மறைமுகக் கட்டுப்பாடுகளின் உறுதியான வளர்ச்சியேயாகும். ஒரு குறிப்பிட்ட குழுவின் தேவைகளைப் பெற்றுத்தர விதிகள், வரி விதிப்பு, பணத்தையும் நாணயத்தையும் மத்திய நிறுவனம் கட்டுப்படுத்தல், பாதுகாப்புத் தரங்களைச் செயல்படுத்தல், அரசாங்கத்தின் இடர்வீழ் காப்புறுதி, தொழில் துறையில் அமைதிகாண்பது, மானியங்களாலும் உதவிக் கொடையாலும், இன்னும், பல நுட்ப சேவைகளுக்கு விதிக்கப்படுகின்ற நிபந்தனைகளாலும் இவை நிறைவேறுகின்றன. நல்லனவோ கெட்டனவோ இவையனைத்தும் அமெரிக்க முறையின் பாகங்களே.

படிப்படியாகப் பொதுக் கட்டுப்பாடுகள் எழுந்தமைக்கு, எவருடைய சதித் திட்டங்களோ, அதிகாரமோகமோ, அல்லது தலையிடுவதற்கு அரசாங்கத்தின் ஆர்வமோ காரணமாய் இருந்தனவென்று வாதிக்கவியலாது. வழக்கமாக அதிகாரத்தில் ஐயுறுகின்ற அமெரிக்கர்கள், பொதுமக்களின் வலிமை வாய்ந்த நெருக்கத்தாலும் முடிவு செய்யவேண்டிய நிலைகளாலும் இப் புதிய கட்டுப்பாடுகளை மேற்கொண்டனர். இதுபற்றிக் குடியரசுக் கட்சிக்கும் ஜன நாயகக் கட்சிக்கும், எழுத்துருவில் அடிப்படையான வேற்றுமைகள் இல்லை. ஒவ்வொரு நிகழ்ச்சியிலும், திருத்தப்படாத அதே நிகழ்ச்சியோடு ஒப்பிடும்பொழுது, வருமுன் தடுத்தலும் வந்தபின் தடுத்தலுமாகிய அரசாங்க நடவடிக்கைகள் குறைவான தீமைகளாகத் தெரிகின்றன. சில சமயங்களில் எடுத்துக்கொண்ட நடவடிக்கைகள் பயனற்றும் சில சமயங்களில் அறிவற்றும் இருந்தன. சில சமயங்களில் இவை அருவருப்பான முறையில் திறமையின்றி நிறைவேற்றப்பட்டன. பொதுமக்கள் இவைகளை எதிர்பார்த்தாலும் வழக்கமாக இவைகள் திருப்தியளிக்கவில்லை. மேலும், குறைவான தீமையென்பதும் தீமைதானே ?

இன்னும் ஒரு முக்கியமான கருத்து உள்ளது. பொது நிறுவனங்களின் அமைப்பும் மேல்பார்வையும் விரிவடைந்தபொழுது, செல்வத்

திற்கும் வறுமைக்குமிடையேயுள்ள இடரான பிளவைத் தொழிலியல் சமூகம் குறுக்கிவிட்டது. இச் சமூகம் பொருளாதார வளத்தைப் பெருக்கவும் தேசீய வாழ்க்கைத் தரத்தை உயர்த்தவும் முயன்றது. சமூகப் பொருளாதாரத் துறைகளில் அரசாங்கம் தன் கடமைகளை விரிவாக்கியபொழுது அதே சமயத்தில் மனிதன் தவறி விழுந்து விடாதவாறு தரையில் ஊன்றிக்கொள்ளும் வகையில் ஜனநாயகத்தின் பொருளை விரிவாக்கினர். இதுவே சேவை அரசை நோக்கிய போக்காகும். இருபதாம் நூற்றாண்டின் முதல் மூன்று பத்தாண்டுகளில் அமெரிக்க அரசாங்கத்தின் ஆட்சி இயல் வளர்ச்சியை இக் கருத்திற்குச் சான்றாக லியனார்டு டி. ஒயிட் (Leonard D. White)என்பவர் கூறுகின்றார்.[2] இது இன்னும் தொடர்ந்துகொண்டிருக்கிறது.

காப்பீட்டிற்கும் அச்சத்திற்கும் இடையே: இன்றும், இப் போக்கின் உட்கருத்துகளை எல்லோரும் சுவைப்பதில்லை. குழந்தைகள் வளர்வது பெற்றோர்களுக்குத் தெரியாததுபோல, நம்மில் பலர் ஒரு போக்கினைக் கண்டால் அதைத் தெளிவாகத் தெரிந்துகொள்ள முடியாது. 'சேவை அரசை நோக்கிய போக்கை' உணர்ந்திருப்பவர்களும்கூட இதன் ஆழமான விளைவுகளை எடைபோடாமல் குறை கூறுகின்றார்கள். இனி வரவிருக்கும் பேரிடர்பற்றிய முன்னறிவிப்புகள் அடிக்கடி நம்மை மரத்துவிடச் செய்கின்றன. அரசாங்கம் இன்னும் நீண்டுகொண்டே போனால் சுயேச்சையான தொழிற்றுணிவு அல்லது எவ்வகைச் சுதந்தரமும் நிலைக்கமுடியுமா? அரசாங்கத்தின் குறுக்கீடுகள் தனியார் மேலாண்மையின் செயற்றுணிவைக் கரைத்துவிட்டால், அரசாங்கம் இருப்பதற்குக் காரணமாயுள்ள பொருளாதாரத்திறமை நிலைபெறமுடியுமா? இவ்விதமான கேள்விகள் உறுதியளிப்பதைக் காட்டிலும் துயரத்தையே உண்டாக்குகின்றன. இருப்பினும், அரசாங்க அதிகாரம் கைமாறினாலும், அரசாங்கப் பொறுப்புடைய கட்சி எதுவும் 'சேவை அரசை நோக்கிய போக்கை'த் தடுத்து நிறுத்தவில்லை. அரசாங்கங்கள் என்ன செய்துகொண்டிருந்தனவென்று அவைகளுக்கே தெரியாது என்று நினைப்பது சரிதானா?

சேவை அரசே இன்றுவரை வளர்ந்துள்ள ஜனநாயகமென்னும் கூற்றை மாற்றுக் கருத்தாக ஏற்றுக்கொள்வது நேர்மையாகும். உயிர்த்துடிப்புள்ள தற்காலத் தொழிலியல் சமுதாய ஜனநாயகத்தை வற்புறுத்தவே அரசாங்கத்தின் பொறுப்புகள் நீட்சிபெறுகின்றன. இக் காலத் தொழிலியல் சமுதாயமும் இவ்வித வற்புறுத்தல்களின்

[2] 'Trends in Public Administration,' p. 341, New York: McGraw-Hill, 1933.

வழியாகத்தான் சிறிதளவு சுதந்தரம் பெறுகிறது. இத் திருப்பம், புதியதுமில்லை; திடீரெனத் தோன்றியதுமில்லை. மரபு வழிவந்த மேலை நாட்டு அரசியலை வைத்து வளர்ப்பதற்கு இது ஒரு முதன்மையான வழியாகும். 'நமது ஆங்கிலோ சாக்சானிய மூதாதையர்கள் ஐம்பது தலைமுறையாகப் போராடிப் பேணிய உரிமை சட்டத்திற்குட்பட்ட உரிமையே யாகும். சட்டமென்பதும் ஒழுங்கு முறையேயாகும்'[3] என்று 'நடுவழி' என்னும் கொள்கையைத் திறமையுடன் காப்பவர்களில் ஒருவர் கூறியுள்ளார். பொருளாதார முறையில் வலியோருக்கும் எளியோருக்கும் சட்டத்தின்கீழ் உரிமையென்பது அதே சமயத்தில் சட்டத்தால் உயர்த்தப்பட்ட உரிமையே யாகும். இப் பொருளில் சேவை அரசு, சாதாரண மனிதனுக்கான சாசனமாகும். ஜெபர்ஸனின் பொதுமக்கள்பற்றிய கவலையும் பொது நலனை வளர்க்கும் பயனுள்ள அரசாங்கமெனும் ஹாமில்டனின் கருத்தும் இணைந்து ஒரு கோட்பாடாகியுள்ளது.

சேவை அரசின் சோதனை: இரண்டாவது உலகப் போர், 'அமெரிக்க முறைக்கு ஐயமில்லாச் சோதனையாகும். சேவை அரசிற்கும் இது ஒரு சோதனையாக இருந்தது. இருக்கின்ற அரசாங்க நிறுவனங்களைப் பார்க்கும்பொழுது, முதல் உலகப் போரின் தொடக்கத்தில் இருந்தவைகளைக் காட்டிலும் அமெரிக்கா நல்ல நிறுவனங்களைப் பெற்றிருந்தது. இந்த அடிப்படையில், தேசீய நெருக்கடியின்போது நாடு தன்னை 'ஒருவகையான தன்னுதிக்க முறை'க் குட்படுத்திக்கொண்டது. எனவே முன்னேற்பாட்டுடன், அமெரிக்க ஐக்கிய நாடு தனது தேசீய வளமனைத்தையும் திரட்டிக் கொண்டு உலக உற்பத்தியில் ஓர் உச்சநிலையை ஏற்படுத்தியது. 'அமெரிக்க முறை'யின் வெற்றி, சேவை அரசின் ஆக்கத் தொழிற்றுணிவின் வெற்றியே யாகும்.

ஆனால், உண்மையான பிரச்சினை தனியாக இருக்கிறது. ஜனநாயகத்திற்குத் தேவையானது 'ஒருவகையான தன்னுதிக்கமுறை' யென்பதை எவரும் எதிர்க்கமாட்டார் என்பது வெளிப்படை. போர்க் காலத் தேவைகள் சிறப்பானவைகளாகும். இவைகளின் போக்கில் செல்ல நாடுகள் மெத்தனமாக இருக்கலாகாது. அமைதிக் காலத்தில் முற்றிலும் ஒரு மாறுபட்ட நிலையையே நாம் எதிர்நோக்குகிறோம்.

[3]. John Dickinson, in presenting the government side of the Constitutionality of the Bituminous Coal Conservation Act of 1935, Senate Doc. No. 197, 74th Cong., 2nd Sess., page 15, Washington: Government Printing Office, 1936. Dickinson's General position is concisely outlined in his 'Hold fast the Middle way', Boston: Little Brown & Co., 1935. This book has hardly found the attention it deserves.

நெருக்கடி இல்லையென்றால், குடிமக்கள், இறுதிக் குறிக்கோள்களில் உடன்பட்டாலும் இவற்றை அடைகின்ற வழிகள்பற்றி ஐயப்பாடுடையவர்களாகவும் தயக்கமுள்ளவர்களாகவும் இருக்கிறார்கள். சுய நலக் காரணங்களுக்காக இவர்கள் தம்மிடையே சச்சரவும் சண்டையுமிடுகிறார்கள். வெறும் வேடிக்கைக்கு மட்டுமாகவேனும் இவர்கள் அதிகாரத்தை எள்ளி நகையாடுகின்றனர். அரசியல் அமைப்பின்படி போர்பற்றிய அதிகாரத்தைத் தனிச் சிறப்பளவுத்தரத்தைக் கொண்டு ஆதரிக்கவியலாது. நாட்டின் நலன் நோக்கிச் செயல்படுகின்ற அமைதிக்கால அரசாங்கத்தைப் பிரச்சினைகள் சூழ்ந்துவிடுகின்றன.

அடிப்படையான பிரச்சினைகள் : போர்க் காலத்தில் உண்டாகும் அவசர நிலை இல்லையெனில் மறைவாயுள்ள தேசீய ஒற்றுமை பெரிதும் குறையும். எனவே, அரசியல் தலைமையின் கடமை மிகக் கடினமாகிவிடுகிறது. படிப்படியாக வளர்கின்ற சேவை அரசை முழுமையாக, கருத்து நிலை ஒற்றுமையாலும் பயன் கருதிச் செய்யக் கூடியவையாலும் அல்லது பொறுப்பான சோதனையாலும் தரப்படுத்துவதை ஒருவர் பாவனை செய்துகொள்ளமுடியுமா? ஜனநாயக அரசாங்கம், மக்களின் தேவைகளையும் விருப்புகளையும் மதியாத புதிய போலீஸ் அரசின் பிடிகளில் சிக்கிவிடாமல், மத்தியிலிருந்து கட்டுப்படுத்துகின்ற பொருளாதாரத்திலிருந்து சேவை அரசைத் தடுக்க முடியுமா?

இப் பிரச்சினை இன்னும் இரண்டு பிரச்சினைகளுடன் இணைந்திருக்கிறது. முதன்மையாக, பாமர மக்களாட்சி நடக்கின்ற இக் காலத்தில், உடனடியாகப் பலனைப் பெறத் தொலைநோக்குடைய கொள்கைகளுடன் சேர்ந்து செயல்பட முடியுமா? கொள்கைகளைத் தெரிவுசெய்து இவற்றின் நுட்பங்களை முடிவு செய்யும் பணியை ஓர் அரசியல் அறிஞரிடம் விட்டுவிடுவதும், அரசாங்கத்தினுள்ளும் வெளியேயுமுள்ள வல்லுநர்களால் இக் கொள்கைகள் உயர்த்தப் படுதலும் இயலக்கூடியதா? இரண்டாவதாக, சமூகத்தின் அரசியல் பிரதிநிதிகள், கொள்கை இறுதித் தெரிவு செய்யும் தேர்ந்த பதிலாட்கள், கொள்கை அங்கம், திறமையான (அதிகார வர்க்கம்) ஆளும் இனம் முதலியவைகளுக்கிடையே மக்களாட்சி பயனுள்ள தொழில் பகுப்பினை வளர்க்கமுடியுமா? ஆட்சித் தொழில் நிலைப் பிரிவை அரசியல் நிலைப்பிரிவினர் பயன்படுத்திக் கொள்வார்களா? மாறுகின்ற அரசியல் தலைமையின்கீழ் ஆட்சித்தொழில்—நிலைப் பிரிவினர் நன்றாகப் பணியாற்ற முடியுமா? இவைகளில் நம்பிக்கையற்றதொரு தளருணர்வை அல்லது கண்மூடித்தனமான வளருணர்வையோ ஏற்றுக்கொள்ளுவது பொருத்தமாகாது. ஆனால்,

இருபதாம் நூற்றாண்டு ஜனநாயகத்திலும் சேவை அரசின் வருங் காலப் போக்கிலும் காணும் இறுதி விளைவுகளின் தீர்மானமாக உட் கருத்தினை மறுக்கவியலாது.[4] இந்த முடிவில் நேர்மையுடனும் திறமையுடனும் பணியாற்றும் பொதுத்துறை ஆட்சி இயலும் பெரும் பங்கு பெறவேண்டியிருக்கும்.

2. சேவை அரசின் தேவைகள்

ஜனநாயகம் வெற்றிபெறச் செய்தல்: பிளவுபடுத்தும் உடன் பாடின்மையை மிக அதிகமான வாய்ப்புகளால் வளர்க்கும் அமைதிக் காலத்தை வைத்துக்கொண்டு, ஒரு நாடு என்ற முறையில் அமெரிக்கா போருக்குக்குப்பின் உள்நாட்டிலும் வெளிநாட்டிலும் எதிர்நோக்கி யிருந்த பணியிடுகளைப் பார்க்கும்போது வெல்லமுடியாதனவாகத் தோன்றின. சர்வதேசமுறையில், அமெரிக்கா, உலக அரசியலில் தனது மறைவான முடிவுசெய் செல்வாக்குகளை மூத்த பங்காளி என்ற முறையில் பயன்படுத்த அறிவையும் வலிமையையும் பயன்படுத்தி லன்றி நிலையான அமைதி ஏற்படாது. உள் நாட்டில், அரசாங்கம் உற்பத்தித் திறனையும் வேலை வாய்ப்பையும் போர்க்காலத்து 'வியத் தகு' முறையில் தொடர்ந்து ஈடுபடுத்திக்கொண்டது. வரலாற்று வழியில், சேவை அரசின் இக் கடமையை இரண்டாவது உலகப் போருக்குப்பின் வெளியான வேலைக் கொள்கை (Employment Policy) பற்றிய பிரிட்டிஷ் அரசாங்க அறிக்கையில் பார்க்கலாம். இவ் வறிக்கையின் முதல் வாக்கியத்தில், 'போருக்குப்பின் ஓர் உயர்ந்த நிலையான வேலை வாய்ப்பை நிலவச் செய்வதே அரசாங்கத்தின் நோக்கங்களும் பொறுப்புகளும் ஆகும் என்பதை ஏற்றுக் கொண்டது' என்று குறிப்பிட்டிருந்தது. அச்சுருத்திக் கொண்டி ருந்த தேக்கத்தை இயன்ற விரைவில் நடவடிக்கை எடுத்துத் தடுத்து நிறுத்த விரிவான அரசாங்கப் பொறுப்புகளை அரசாங்கம் நிறைவேற் றியது; இதற்கென ஒரு 'புதிய முறை'[5] தேவைப்பட்டது. இம் முறையின் கருத்துகளைச் செயல்படுத்த ஒரு புதிய நிறுவனமும் தேவையாயிற்று. அமெரிக்காவில் இந் நிறுவனத்தை 1946ஆம்

[4] On the proposition that those governing should be given considerable leeway for the purpose. see Lippmann, Walter, 'Essays in the Political Philosophy,' Boston: Little, Brown & Co., *1955*. On the need for a better understanding of the division of labour between final policy choice and the continuing aspects of public management, See Morstein Marx, Fritz, 'The Administrative State': An Introduction to Bureaucracy, Chicago: University of Chicago Press, *1957*.

[5] Cd. *6527*, pp. *3*, *16*, London: His Majesty's Stationery Office, *1944*.

ஆண்டு வேலைச் சட்டம் (Employment Act) படைத்தது. இது, ஜனாதிபதியின் நிர்வாக அலுவலகத்தில் பொருளாதார ஆலோசகர்களின் கவுன்சிலையும், காங்கிரசில் பொருளாதாரக் கூட்டுக் கமிட்டியையும் ஏற்படுத்தியது.

வழக்கமான பொருளில், ஒழுங்குபடுத்தும் அதிகாரத்தை விரிவாக்காமலேயே இந் நிறுவனம் வேலை செய்ய வேண்டுமென்று எதிர்பார்க்கப்பட்டது. ஒழுங்குபடுத்தும் முறைகள் இன்றி, தகுந்த முறைகளைக் கையாள்வதே சேவை அரசின் வழக்கமான கூறுபாடாகும். நிதிக் கொள்கை இதற்கு ஒரு சிறந்த எடுத்துக்காட்டாகும். இரண்டாவது உலகப் போர், தொழிற்றுணிவுப் பொருளாதாரத்தைத் தேசீய நோக்கங்களுக்காக எப்படி இயக்குவதென்பதை ஜனநாயக அரசாங்கங்களுக்குக் கற்பித்தது. இவ் விறுக்கத்திலும் நெருக்கத்திலும் நிதிக் கொள்கையின் பல வடிவங்களாகிய செலவினங்கள், வரிகள், கடன் கொள்ளல், பொதுக் கடன் மேலாண்மை முதலியவற்றைக் கற்றுக்கொண்டனர்.

தொழில் சுழற்சியிலுள்ள பலவகையான கூறுபாடுகளாகிய செலவு, அதன் அளவும், இயக்கமும், பொருள் வைப்பு, இதன் வீதமும் குணமும், நாணய வீக்கம், மந்தம் இவற்றின் விளைவுகளையும் அரசாங்கம் நிதிக்கொள்கையால் வசப்படுத்தலாம். இருப்பினும், பெருமளவு கருத்தறிவிலும் நல்ல கோட்பாட்டிலும்தான் இந் நிதிக் கொள்கை உருவாகிறது. தகுந்த ஆட்சி நிறுவனங்களின் வழியாக இந் நிதிக் கொள்கை உருவாகிச் செயல்படுகிறது. நிதிக் கொள்கையைச் சார்ந்த கட்டுப்பாடுகள்கூடப் போதிய ஆட்களைக் கொண்ட புள்ளியியல் ஆய்வுப் பணிகளைப் பெற்று வெற்றியடைகின்றன. கொள்கை நிறைவேற்றத்திற்கும் பலவகையான ஒழுங்குபடுத்து நிறுவனங்கள் தேவையாகின்றன. இருந்தாலும், அரசாங்கம் பொறுப்பேற்று, செழிப்பை ஈடுசெய்ய உத்தரவாதம் செய்வதற்கு முழுதும் தயாராய் இருக்கவேண்டும். ஒரே கருவியை வைத்துக் கொண்டு எல்லாவற்றையும் செய்வதாகப் பெருமையடையும் ஒரு பல் வைத்தியரை நாம் தெரிவு செய்யலாகாது.

முன்னேற்றத்தின் தொடர்ச்சி: அமைப்பும் சோதனையும் தொடர்ந்து தேவைப்படுவதால் 'சேவை அரசை நோக்கிய போக்கு' ஒரு மதிப்பிற்குரிய மரபுரிமையாகும். நல்ல வேளையாக இம் மரபுரிமை அமைதிக்கால அடிச்சுவடுகளைத் தாங்கியிருக்கிறது. போர்க்காலத் தேவைகளுக்கொப்ப எழுகின்ற புதிதமைத்தல் போன்றவைகளைக் காட்டிலும், இது அமைதிக் காலத்தில் பயன்படக் கொடுத்துதவுகிறது.

ஜனநாயகத்தைப் பெறவும் பொதுமக்களுக்குக்காகப் பொறுப்பேற்கவும், சமூகப் பொருளாதார வாழ்க்கையில் உயிர்நிலையான பகுதிகளில் சேவை அரசு கடுமையான எதிர்ப்பிற்குட்பட்டது. எதிர்த்தவர்கள் தங்கள் உரிமைப் பொருள்களைப் பணயம்வைத்து விடுதலையும் விலக்கும் பெற்றனர். தலையிடாக்கொள்கை (Laissez faire) சிலருக்கு மகிழ்ச்சியைக் கொடுத்தது. ஆனால் பலரை அது தூண்டவில்லை. எனினும், இக் கொள்கையின் வளர்ச்சிக் காலத்தில்கூட அரசாங்கத் தலையீட்டுக் கோட்பாடு நெகிழ்ந்து தொழில் பாதுகாப்பு வரியையும் விவசாயம், தொழில் முதலியவற்றிற்கு உதவியையும் ஏற்றுக் கொண்டது. தடையிலாப் போட்டிகளிலும் சமூகப் பாதுகாப்புத் துறைகளிலும் தொழில் பாதுகாப்புக் கருத்துகள் நுழைந்தன. சட்டத்திலும் ஒழுங்குமுறையிலும் நிலைபெற்ற தொழில் : சமூகம் நீடித்திருக்கப் பெருமளவு உறுதிப்பாடு வேண்டும்.

வளர்ச்சியடைந்துவரும் தொழிலியல் சமூகம் செழிப்பின் உச்சியிலிருந்து சோர்வுப் பள்ளத்திற்கு மாறிமாறிக் குதித்தது. அடிக்கடி நேரும் துன்பங்களுக்குப் பாதுகாப்புகளைப் படைத்துக் கொண்டது. இறுதியில், இப் பாதுகாப்புகள் கட்டுப்பாட்டிலிருந்து மேம்பாட்டிற்கும், காவலிலிருந்து காப்புறுதிக்கும் விரிவடைந்தன. இவைகளனைத்தையும் தனியார் தொழிற்றுணிவுமுறையின் உதவிக்காக அரசாங்கம் செய்தது. ஹூவர் ஆட்சியின் முடிவின்போது புனரமைப்பு நிதிக் கார்ப்பொரேஷன் அமைக்கப்பெற்றது. கடன் கொடுத்தலில் அரசாங்கத்தின் குறிப்பிடத்தக்க வளர்ச்சியை எவரும் மறக்கலாகாது. ஏனெனில் இந் நிறுவனத்தின் செயல் எல்லை முன் கண்டிராத அளவில் இருந்ததேயாகும். இந் நிறுவனத்தின் வாழ்நாளில் பொருளாதார மந்தத்தின்போது(1930-'39)பொதுவேலைத் திட்டங்களால் வேலையில்லாதவர்களுக்குச் செய்த பணிகளைப்போல் தொழிலுக்கும் நிறைய உதவியது.

நிலைபெற்ற முரண்பாடுகள் : சேவை அரசிற்குத் திட்டமிடுவோர் இருந்தனரா ? நாம் இன்று திட்டம் என்று நினைக்கும் பொருளிலன்று. எந்த ஒரு பொதுத் திட்டத்தின் பேரிலும் சேவை அரசு உருவாகவில்லை. சமூக, பொருளாதார நோய்களுக்கு அரசாங்கம் அரை நூற்றாண்டுக்குமுன் மருந்து தேடியபொழுது, இவர்கள் இங்கொன்றும் அங்கொன்றுமாகப் பொதுக்கட்டுப்பாடுகளைப் பல வேறு நிலைகளில் நுழைத்தனர். இறுதியில், இம் முயற்சிகளின் குவிந்த விளைவுகள் ஓர் இணைந்த திட்டமாகத் தோன்றினால், இது முன்விருப்போ திட்டமோ ஆகாது. இது ஓர் எதிர்பாரா நிகழ்ச்சியேயாகும். இருப்பினும், இரண்டாம் உலகப்போர் தொடங்கிய

போது பொது அமைப்பின் எல்லைக்கோடுகள் அமெரிக்காவில்கூட வெளிப்படையாகத் தோன்றின.[6]

அமைப்பில் முரண்பாடுகள் தெரிந்தது உண்மையே; ஆனால், சேவை அரசு பற்றிய பொது மனப்போக்கில் இருந்த தீர்க்கப்படாதனவும் அடிப்படையானவுமான முரண்பாடுகள் மிகக் குறைவானவையேயாம். ஒரு புறம், அமெரிக்க முறை, முற்றிலும் தனியார் தொழிற்றுணிவுத் திட்டமாக இருந்து மறைந்துவிட்டதென்பதைத் திறந்த மனமுடைய எவரும் காணத் தவறமாட்டார். தனியார் துறையும் பொதுத்துறையும் சேர்ந்த கலப்புப் பொருளாதாரமாகச் சில முக்கிய பணிகளை நிறைவேற்றிப் பல வழிகளில் ஒன்றுக்கொன்று துணை நிற்கின்றன. பொதுத்துறையின் முடிவான வலியற்ற நிலை, சமூக, பொருளாதார ஊறுபாட்டை முன்னிருந்த நிலைக்குக் கொண்டு போகும் என்பது தெளிவு. மற்றொரு புறம், அமெரிக்கர்களில் பலர் வழக்கொழிந்த சுலோகங்களுக்கும் ஒரே படித்தான கருத்துகளுக்கும் அடிமையாகியுள்ளனர். 'அமெரிக்க முறை'யின் உடலை உண்ணும் ஒட்டுயிராகச் சேவை அரசை விவரிக்கிறார்கள். மற்றெதையும்விட, இவ் வடிப்படையான முரண்பாடுகள், மாறும் இயல்புள்ள கருத்து நிலையில் சேவை அரசு செயல்படுவதைக் காட்டுகின்றது. அரசாங்க நிறுவனத்தைச் செயல்படுத்த மிக உயர்ந்த அளவு திறமையை ஒரு நாடு எப்படிப் பெறமுடியும்? அதிலும் அந் நாடு அந் நிறுவனத்தால் அழிக்கப்படலாம் என்ற கருத்தை மனத்தில் நிறைத்துக் கொண்டிருந்தால் என்னவாகும்?

சேவை அரசை எப்பொழுதும் தூற்றிப் பேசுவதால், படிப்படியாகப் பயன் தருகிற நேர்த்தியும், நிறைவும் பொறுப்புமுடைய

[6] Perhaps the best comprehensive description of the service state in the U. S. before World War II is contained in Lyon, Leverett S., and Associates, 'Government and Economic Life,' 2 Vols., Washington: Brookings Institution, 1939—1940. For more recent analysis, The Steiner George A., 'Government' Role in Economic Life', New York: McGraw-Hill, 1953; McIver, Robert M., 'Democracy and the Economic Challenge,' New York: Knopf, 1952; Edwards Corwin D., 'Big Business and the Policy of Competition,' Cleveland : Press of Western Reserve University, 1956; Hamilton, Walton H., 'The Politics of Industry,' New York: Knopf, 1957; Mason, Edward S., 'Economic Concentration and the Monopoly Problem', Cambridge, Mass.: Harvard University Press, Harvard Economic Studies, Vol. 100, 1957; Colm, Gerhard, and Geiger, Theodore, 'The Economy of the American People: Progress, Problems, Prospects, Washington; National Planning Association, Planning Pamphlet No. 102, March 1958. A historical treatment of the relationship of science and government is to be found in Dupree, A. Hunter, 'Science in the Federal Government'. A History of Policies and Activities to 1940. Cambridge.Mass.: Belnap Press of Harward University Press, 1957. See also Redford, Emmette S., 'Administration of National Economic Control,' New York: Macmillon, 1952.

அரசாங்கம் கடுமையாகப் பாதிக்கப்படுகிறது. இதற்கு மேலாக ஜனநாயகத்திலும் ஜனநாயக நடைமுறையிலும் பொது நம்பிக்கை இருக்குமாயின், ஒருவர் சேவை அரசின் மற்ற ஆரம்பத் தேவைகளைப் புறக்கணிக்கமாட்டார். ஒன்று, அறிவுவளமுடைய பொதுமேலாண்மை தேவைப்படுகிறது. இரண்டு திட்ட ஆக்கமும் கொள்கைத் தொடர்ச்சியும் தொடர்புடைய தேவைகளாகும். மூன்று, அரசியல், பொருளாதாரம், சமூகம் மூன்றையும் தொகுத்தல் தேவையாகும். அரசாங்கத்தின் மூன்று பிரிவுகளாகிய சட்டசபை, நிர்வாகம், நீதி இவற்றினுடைய இத் தேவைகள் செயல்பெற வேண்டும். இத் தேவைகளை ஒரு பிரிவோ, அரசாங்கத்தின் ஒரு மட்டமோ நிறைவு செய்ய முடியாது.

சேவை அரசின் முதற்படியான தேவைகளில் ஒரு பகுதி மட்டும் நிறைவேறினுல் இவ் வரசு கருத்தளவில்தான் இருக்கும். இதன் தேவைகளை ஒழுங்கில்லாமலும், இவைகளின் விளைவெதிர் விளைவு களில் போதிய கவனமில்லாமலும் நிறைவேற்றினுல், இது முதிர்ச்சி யடையாது. ஓர் எல்லைக்குள் செயல்படும் பெருமளவு அரசாங்க அமைப்பிற்கும் இவ் வமைப்பிலிருந்து பெறுகின்ற மிகப் பெரிய சலுகைக்கும் பெருத்த வேறுபாடு இருக்கிறது.

பொது மேலாண்மையின் தேவைகள்: சேவை அரசின் கீழுள்ள பொது மேலாண்மையின் தேவைகளை விவரமாகக் குறிப் பிடற்கு இது இடமில்லை. இனி வரும் அதிகாரங்களில் இவைகள் கொடுக்கப்பட்டுள்ளன. இங்கு, மிகத் தெளிவான உட்கருத்துகளை மேற்கோள் காட்டிச் சென்றுல் போதுமானது. அரசாங்கத்தின் வளமுள்ள மேலாண்மை, பலவற்றிற்கு முன் வைத்து எண்ணத் தக்கதாக இருக்கிறது. செய்வினை முறைகளிலும் தொழிலியல் நோக்கிலும் பகுத்தறிவு இருக்கவேண்டும். மக்கள் ஆட்சியின் குணச் சிறப்புகளின் பொதுப் பொறுப்பிலுள்ள உட்கருத்துகளை ஏற்றுக்கொள்வது மற்றொன்றாகும். இத்துடன் பொதுப்பணியில் திறமைத் தரங்களும் உறுதிக் காப்புகளும் இருக்கவேண்டும். அமெரிக்கா பெருந்தொழில் மயமாக்கப்பட்டதிலிருந்து திறமை தனி யார் துறைக்கு மாறியது. இதே அளவில் தொழில் திறமைகளாலும் ஆட்சித் திறமைகளாலும் பொதுத்துறையின் 'அமெரிக்க முறை'யை ஊட்டி வளர்க்கவேண்டும். பொது வேலையின் மதிப்புரிமையையும் தொழில் முறை வாய்ப்புகளையும் கவர்ச்சிகரமாக்குவதுபற்றிய பிரச் சினையை இது உண்டாக்குகிறது.[7]

[7] An outstanding earlier American report on this problem is: Commission of Inquiry on Public Service Personnel, 'Better Government Personnel', New York: McGraw-Hill, 1935. The task force report on 'Personnel and

பொதுக்கட்டுப்பாடு முறையையும் ஆட்சிப் பொறுப்பையும், ஆட்சி இயல் பரப்பில் தன்னம்பிக்கையையும், தொடங்காற்றலையும் புதுவது புனை திறனையும் பொருந்தச் செய்வதை அமெரிக்கா காலம் தாழ்த்தலாகாது. அரசாங்க நிறுவனங்களில் உரமுள்ள மேலாண்மையை வளர்க்கவும், ஆட்சி இயலைப் பொறுப்புடையதாக்கவும் சட்ட ஆக்கக் கட்டுப்பாடு இதுவரையில் வெற்றியடைந்த தில்லை. இவ் வடிப்படையில், கொள்கை வழியமைப்பும் வளமுள்ள மேலாண்மையும் சமனடைவதில் அரசாங்கத்தைவிடத் தனியார் மேலாண்மை பொதுவாக மன நிறைவளிப்பதாக இருக்கிறது. ஆட்சி இயலின் நீதித் துறைக் கட்டுப்பாடு, இதன் வலிமையைக் குறைத்துள்ளதேயன்றி வளர்க்கவில்லை. இக் கட்டுப்பாடு, ஆட்சி இயல் நடவடிக்கைகளைச் செல்லாதனவாக்கி எதிர்மறைப் போக்கில் செல்கிறது. ஆட்சி இயலில் வாழ்வு முறைத் தொழிலியலின் கூறுபாடுகளின் ஆக்கம் பயனுடைய ஒரு தீர்வைக் காண முக்கியமானதாக இருக்கலாம்.

திட்ட அமைப்பிற்குத் தேவைகள்: கொள்கைத் தொடர்ச்சிக்கும் திட்டம் அமைத்தற்கும் தகுதியான அமைப்பு அவசியமாகிறது. மக்கள் ஒற்றுமையாய் இருந்து நாட்டின் முதன்மையான குறிக்கோள்களை அடையப் பொதுவாகச் செய்யவேண்டிய காரியங்களில் இணைந்த இயக்கத்தைக் கொடுக்கலாம். திட்ட மனப்பான்மையுடைய கட்சிகளால் நோக்க ஒற்றுமையை வளர்க்க முடியாதபொழுது தனிக்குழு நலன்களும் செல்வாக்குக் குழுவினரும் பொதுக் கொள்கையைத் திரித்துக் கூறி, நிலையை மோசமாக்கலாம். இருப்பினும், பகுத்தறிவில் உருவாகிய ஒரு தேசீய நிகழ்ச்சித் திட்டத்தை அரசாங்கம் ஏற்பாடு செய்து சிதைவுச் சக்திகளின் தாக்குதலைக் குறைக்கலாம். ஆலைத் தொழில் அமைப்பில், திட்டமிடல், பிரிக்கமுடியாததொரு கூறுபாடாகும். இதை இலாபத்தின் மூலமென்றும் இழப்பிற்குக் காப்புறுதி யென்றும் ஏற்றுக் கொண்டிருக்கிறார்கள். இத் திட்டமின்றி நாட்டின் பணிகளை அரசாங்கம் நிறைவேற்ற முடியாது.[8] இன்று இவ் வலியுறுத்தலால் சர்ச்சையில்லாதிருக்கலாம். திட்டப் பணிகளின் இருப்பிடம்பற்றியும் இதன் உரிமை யாணையின் பரப்புப் பற்றிய பிரச்சினைகளில் அமெரிக்கர்கள் ஒருமனதாக இருக்கவில்லை.

[8] For an authoritative account of a significant 'Chapter in American Planning experience', see Merriam, Charles E., 'The National Resources Planning Board,' American Political Science Review, *1944*, Vol. *38*, P. *1075* ff. See also Chapter *6*, 'Planning.

Civil Service' (*1955*) of the second (Hoover) Commission on Organization of the Executive Branch of the Government (George A Graham served as task force staff director) has been praised as the best official report on the subject in the United States.

1943-ல் காங்கிரஸ் ஜனுதிபதி பிராங்லின் டி. ருஸ்வெல்டின் (Franklin D. Roosevelt) தேசீய வளங்களின் திட்டக்குழுவை நீக்கிவிட்டது. ஆனல், 1946-ல் இவருக்குப்பின் ஜனுதிபதியானவருக்குப் பொருளாதார ஆலோசனையாளர் கவுன்சிலே வழங்கியது.

பொருளாதார சுதந்தரத்திற்கும் நன்கமைந்த சமூகத்திற்குமிடையேயுள்ள சர்ச்சைக்குரிய மாற்றுக் கருத்தைத் திட்டம் ஏற்றுக்கொண்டதாகக் கருதிவிடமுடியாது. சரியாகக் கூறினல், திட்டமிடலின் அளவு, புரியாத விருப்புகளை மிக எளிதாகக் கூறியிருப்பவைகளைத் தவிர நடைமுறைத் தேவைகளைச் சார்ந்தே இருக்கும். அரசாங்கத்தின் மிகப்பெரிய பொறுப்புக்கள் காரணமாக, கொள்கை முரண்பாடுகளில் காணும் இடரையும் பாழையும் கண்டு அரசாங்கம் அக்கறையின்றி இருக்கமுடியாது. கொள்கைத் தொடர்ச்சிக்குச் சட்ட ஆக்கமும் ஆட்சி முறையும் சேர்ந்து செயல்படவேண்டும்.

நிர்வாகத்துறை சட்டசபைமுன் வைக்கும் திட்டவட்டமான கருத்துகளின் அடிப்படையை, அடிப்படையான இயக்க நோக்கங்களைத் தொகுத்தாய்வதால் அறியலாம். தேசத்தின் நிகழ்ச்சித் திட்டத்தை வரையரை செய்ய இது ஒரு வழியாகும். நமது சமூகப் பொருளாதார வாழ்க்கையைத் தொடர்பாகக் கொண்டு அரசாங்கம், இத் தேசீய நிகழ்ச்சித் திட்டத்தால் தன் கடமையை விளக்கலாம். இதன் விளைவாக, நமது கலப்புப் பொருளாதாரத்தின் தனியார், பொதுத்துறைகளின் பணிகளை வெளிப்படையாகக் குறைக்கலாம். இது தேய்தலையும் சிதறுதலையும் கணிசமான அளவு குறைத்து அந்த அளவில் 'அமெரிக்க முறை'யில் பொதுத்திறமையை வளர்க்கலாம்.

3. பொது ஆட்சி இயல் - அரசாங்கத்தின் கருவி

பொது ஆட்சி இயலின் முனைப்பு: சேவை அரசின் தனிப்பட்ட குணச் சிறப்புகளில் ஆட்சி இயலின் முனைப்பும் ஒன்ருகும். அரசாங்கம், முனைப்பற்ற நிலையிலிருந்து வளர்ந்து கொண்டிருக்கும் ஒரு சுறுசுறுப்பான நிலைக்கு மாறும் பொழுது இதன் செயற்பாட்டுக் கருவிகளை விரிவாக்க வேண்டியுள்ளது. இக் கருவி நிரந்தர நிறுவனத்தின் பண்பை ஏற்கிறது. ஏனெனில், தொடர்ச்சியான நடவடிக்கைகளினுல்தான் அரசாங்கம் கட்டாயப் பொறுப்புகளை ஏற்க வேண்டியுள்ளது.

எடுத்துக்காட்டாக, தொடரும் ஆட்சி இயல் நடவடிக்கைகள் நிர்வாகப் பிரிவைச் சேர்கின்றன. ஒவ்வொரு தனி நிறுவனமும் ஆட்சி அதிகார ஒப்படைப்பைப் பெறுவதைப் பொறுத்தே இவைகளின் போக்கு அமையும். வலிமையற்ற ஆட்சி முறையில்கூடச் சிறிதளவு ஆட்சி அதிகாரம் இருக்கவேண்டும். அதிலும் நம் காலத்தில் இவ் வகையான அதிகாரங்கள், சில வழிகளில் சட்டசபைகளை விடவும், நீதிமன்ற அதிகாரத்தை விடவும், ஒரு குடிமகனின் வாழ்க்கையில் முக்கிய இடத்தைப் பெற்றிருக்கின்றன. இவ் வளர்ச்சி, 'சேவை அரசை நோக்கிய போக்கின்' ஒரு தோற்றமேயாகும். இப் போக்கு தோன்றிய காலத்திலிருந்தே இவ் வளர்ச்சி காணப்படுகின்றது. 'நியூ டீல்' (New Deal) தோன்றுவதற்கு முன்னரே, எர்னெஸ்ட் பிரிண்டு (Earnest Frend) என்னும் ஆட்சித் துறையின் வல்லுநர், 'இன்றைய அரசாங்கத்தில் ஆட்சி இயல் அதிகாரம் நிலைபெற்ற அரசியல் கருத்து களில் ஒன்றாகத் தோன்றுகிறது[9]' என்று கூறியுள்ளார். செய்தித் தாள்களில் பதிப்பாசிரியருக்கான பக்கங்களில் இடம்பெறவில்லை யென்றாலும் இம் முடிவு இவர் காலத்தியதேயாகும்.

சட்டம் இயற்றுகின்ற தலைமையின் பொறுப்புகள்: தற்கால சமூக வாழ்க்கையில் ஆட்சி பெற்றிருக்கும் சிறப்பிற்கு ஏற்ற வாறு சட்டம் இயற்றும் அதிகாரம் குறைந்து விடவில்லை. மாறாக, நவீன அரசாங்கம், பெரிய தொழில்களைக் காட்டிலும் மிகப் பெரிய தொழிலாக இருக்கிறது. இதனுடைய நடவடிக்கைகளின் பரப்பும் பருமனும் முன் நோக்கிய இயக்கத்தை இன்னும் தனிச் சிறப்புடைய தாகச் செய்துள்ளது. சட்டம் இயற்றலின் உயிர்நிலையான தன்மை யில் எந்த மாற்றத்தையும் நாம் கூறினால் அம் மாற்றம் சட்டம் இயற் றும் தலைமையின் பொறுப்புகளில் இருக்கும். ஆட்சி நிறுவனங்கள் பல நூறு ஆயிரம் மக்களின் நடவடிக்கைகளைத் தொடும்பொழுது, பொதுநலனை முழுதும் ஏற்றுக்கொண்டு பயனுள்ள கட்டளைகளை ஆட்சி அலுவலர்களுக்குச் சட்டசபை வகுத்துக் கொடுத்ததா இல்லையா என்று கருத்திற் கொள்தற்குரியதாகும். வளர்ந்துள்ள ஆட்சி இயல் அதிகாரத்தின் சிறப்பு, நமது காலத்தில் அமெரிக்க அரசாங்கம், அரசியல் அமைப்பின்கீழ் இருந்ததைப் போன்றே சட்டங்களின் அரசாங்கமாக இருக்கிறது.

ஆட்சி அதிகாரம் தானே வளர்வதில்லை. எந்த அரசாங்க நிறுவ னமும் சட்ட அடிப்படை இன்றி நடவடிக்கை எடுக்கவியலாது; எந்த அரசாங்க நிறுவனமும் சட்டவரம்பு மீறி நடவடிக்கை எடுக்கலாகாது.

9 Administrative Powers over Persons and Property, P. 584, Chicago: University of Chicago Press, 1928. For today's emerging issues, see Gellhorn, Walter, 'Individual Freedom and Governmental Restraints', Baton Rouge: Louisiana State University Press, 1956.

சட்டசபை ஏற்றுக்கொண்ட ஆண்டு வரவு செலவில் குறிப்பிட்ட வரம்புமீறி அரசாங்க நிறுவனமெதுவும் நடவடிக்கையெடுக்கலாகாது. இருப்பினும், ஆட்சிக் கட்டளைகளை வரையறுக்கும் சட்டங்கள் பெரும்பான்மையான எல்லைகளைக் குறிக்கலாம். சட்டத்தினுல் குறிப்பிட்ட குறிக்கோள்களை நிறைவேற்ற ஆட்சி நிறுவனங்கள் இடும் மிகையான கட்டளைகளுக்குள் நுழைதல் இயலாது. எனவே, குறிக்கோள் முதன்மைகளைச் சட்டசபை ஏற்படுத்துவது கடினமான பணியாகும். இத்துடன் சட்டமுறையிலான கொள்கை விளக்கங்களுக்கு இயக்கம் கொடுப்பதும் கடினமாகும். இருப்பினும், பொதுமக்களின் சிறந்த நலன்களை மனத்திற்கொண்டு ஆட்சியாளர்கள் தங்களுடைய எல்லா அதிகாரங்களையும் பயன்படுத்திக் கொள்ளலாம். பரந்த மேலாண்மைப் பணிகளைக் கொண்டு பார்க்கும்பொழுது, மதிப்பிற்குரிய ஓர் அணிகலனைப்போல் சட்டசபையையும் சேவை அரசு குறைத்துவிடுமென்பதை எவரும் ஏற்றுக்கொள்ளமாட்டார்கள். செயல்படும் ஓர் அரசாங்கத்திற்கு அறிவுடைய சட்ட ஆக்க ஆலோசனை தீவிரமாகத் தேவைப்படுகிறது.

நீதி அதிகாரத்தின் பங்கு: ஆட்சியின் முதன்மை, நீதியதிகார நிறுவனப் பங்கைக் குறைத்துவிடுகிறதென்று எவரும் கூறமுடியாது. நீதி அதிகாரம் இதனைத் தனித்திருத்திவிடலாம் என்பது நிச்சயம். பிற்போக்குக் கருத்துகளை நீதிமன்றங்கள் அடிக்கடி எடுத்துக் கூறும் பாதையில் நகர்ந்து கொண்டிருக்கின்றன. இது பற்றிய தஸ்தாவேஜுகள் வேண்டுமாயின், சட்டங்களின் அரசியலமைப்புத் தன்மையை நீதிப் புனராய்வுபற்றிய வரலாற்றில் காணலாம். அமெரிக்காவில், நீதிமன்றங்களின் கட்டுப்பாடு மீறுகையால் சேவை அரசு தொடக்கத்தில் வருந்தற்குரிய தோல்விகளைக் கண்டது. நியு டீலுக்கும் தலைமை நீதிமன்றத்திற்கும் ஏற்பட்ட கடுமையான சச்சரவு இன்னும் புதிதாய் நினைவிலுள்ளது. இச்சச்சரவை வருமுன் கூறியிருக்கலாம். ஏனெனில், தொழிலியற் பொருளாதாரத்தின் நிலையற்ற தன்மையை, நியூ டீலின்போது சரிசெய்து இழந்த நேரத்தைப் பெற்று அமெரிக்கா விரைவாய் முன்னேறியது. இதில் என்ன புதுமையென்றால், இயக்கம் முன்னேறியதோடு அதில் வேகமிருந்தது. இதன் வேகம் அதிகரித்தபொழுது நீதிமன்றங்கள் வழக்கமான தடைபோடும் அதிகாரத்தை மிகஊக்கம் செலுத்திப் பயன்படுத்தின.

உறுதியான மக்களுக்கும் இவர்களின் தேவைகளுக்கும் நோக்கங்களுக்குமிடையே எந்த நீதிமன்றமும் அடியெடுத்து வைத்தால் ஆபத்து விளையுமென்பதை ஏற்றுக்கொண்டாலும், நீதியின் முக்கியமான விதிகளைக் காக்க நீதி அதிகாரம் பயன்படவேண்டுமென்றுகிறது.

ஆட்சி நிறுவனங்களை, நீதிமன்றங்கள், சட்டத்தின் கட்டளைப் பரப்பிற்குள்ளும் முறையான வழிகளின் எல்லைக்குள்ளும் வைத்திருக்க வேண்டும். இதனுல் திறமுடைய பொது மேலாண்மையைக் குறைவு படுத்தலாகாது. நீதிமன்றம் எதிர் நிலைச் சக்தியாகச் செயல்படுமாயின், ஆட்சியில் நீதி அதிகாரம் ஆக்க வழியில் வாய்ப்புகளை வசப்படுத்த மறுக்கிறது. சட்ட விரோதமான தலையீடுகளிலிருந்து குடிமக்களைப் பாதுகாப்பதில்கூட, நீதிமன்றம், ஆட்சி இயல் ஒழுக்கச் சட்டத் தொகுப்பை உண்டாக்க உதவலாம். ஒரு சேவை அரசில் இவ் வகையான சட்டத் தொகுப்பு ஒன்று இருந்தாலும் இல்லையென்ருலும், பெரும் பயனுடையதாகும். ஆனுல், நீதிமன்றங்கள், தம் சக்திகளைக் கொள்கையளவில் சேவை அரசின் வளர்ச்சியைத் தடை செய்வதில் ஈடுபடுத்தும்பொழுது ஆட்சி இயல் தொகுப்பைத் திட்டவட்டமாக வளர்க்கத் தம்மைத் தகுதியற்றவைகளாய்ச் செய்துவிடுகின்றன.

ஆட்சி இயலின் குண நலப் பண்புகள் : அரசாங்கத்தின் கருவி என்ற முறையில், பொது ஆட்சி இயல், தன் சொந்த நடவடிக்கைகளாலும் பலனைப் பெறுகின்ற திறமையாலும் ஒரு மையமான இடத்தைப் பெற்றிருக்கிறது. கொள்கையின் ஒரு பிரதியாளாகச் செயல்படவும், சமூக, பொருளாதார நடத்தையைப் பாதிக்கும் முறையில் கொள்கைக்குப் பொருளுதவி இது மேன்மை அடைகிறது. நீதிமன்ற முடிவுகளுக்கான பொருத்தமான நடைமுறைகளுக்கு ஆட்சி இயல் தன்னைப் பிணைத்துக்கொள்ளாமல் பொருளை அணுகும் முறையில் நெகிழ்ச்சியுடன் இருக்கிறது. இது அரசாங்கத்தின் ஒப்புவமையில்லாததொரு நிறுவனமாகும். கொள்கை ஒரு பொது விதியை ஏற்படுத்தலாம். ஆனுல், ஆட்சி இயல், பல தரப்பட்ட கணக்கிலடங்கா நிலைகளுக்கு இதைக்கொண்டு சென்று செயல்படுத்துகிறது. பொது விதிக்குக் குறிப்பிட்ட செயற்பாட்டைக் கொடுக்கும்போது, ஆட்சி இயல், நிலையின் எண்ணற்ற மாற்றங்களை எடுத்துக் கொள்ளலாம். இந் நெகிழ்ச்சி காரணமாக, பொது விதிகளின் நிலையான தன்மையை அழித்துவிடாமலும், தகுந்த வேற்றுமை காணமுடியாத ஒரு நசுக்கும் சக்தியாய்ப் பொதுவிதிகளைச் செய்துவிடாமலும், பல நிலைகளில் இது இணக்கம் பெறக்கூடும்.

பல வகையான சமூகத்தில் கொள்கைக்கு ஆட்சி இயல் சுருக்கமான விளக்கம் கொடுத்துப் பொருத்துகின்ற ஒருமுறையாக இருக்கிறது. இந் நோக்கத்தை நிறைவேற்ற ஆட்சிக்கு இயக்கம் தேவைப்படுகிறது. ஒரு கருவி ஒரு எஃகுத் தகட்டை மாறுபடாத நுட்பத்துடன் வெட்டலாம். மாருக ஆட்சி இயல், விரைவாக மாறிக்கொண்டிருக்கும் உயிர்களைக் கொண்ட ஓர் உயிர்ச் சமூகத்துடன் செயல் தொடர்பு கொண்டுள்ளது. வழக்கமான செயல்களில்கூட,

ஆட்சி இயல், நடைமுறை, சமூக, பொருளாதார வாழ்வில் ஊடாடும் மாற்றத்தையும் தேவையையும் காண விழிப்புடனிருக்க வேண்டும். ஆட்சி இயல், விருப்பின்றி உண்மைகளைக் கணக்கிடவும், நுட்பமாக அவைகளை ஆயவும், உருவாகும் திட்டத்தில் கொள்கை நிலைக்கவும், கொள்கையின் செயல் நோக்கத்தையும் பலனையும் விழிப்புடன் கணக்கிட்டு முடிவை உருவாக்கவும் வேண்டும்.

இவைகளில் ஒவ்வொரு கட்டத்திலும், முன்னிகழ்வுகளுக்குக் கதியற்ற பலிகளாகவும், செயல் வசதிக்காகவும், ஆட்சி இயல் நடக்காமல் ஒன்றுபட்டிருப்பதை நோக்கமாகக் கொள்ளவேண்டும். நடைமுறைகளையும் முறைகளை அடிக்கடி திருத்தம் செய்தும், புதுவது புனைதற்கு ஆட்சி இயல் தன்னை எப்பொழுதும் தயாராய் வைத்துக்கொள்ளவேண்டும். ஒவ்வொரு கட்டத்திலும், இது தன் போக்கினை அமைத்துக்கொண்டு, குறிப்பிட்ட பொதுமக்களில் இருந்து வேறுபட்ட மக்களுக்குப் பணியாளன் என்பதை நிரூபிக்க வேண்டும். மிக உயர்ந்த மனத்திறமுடைய ஆட்சித்தலைமையைப் பெறுவதற்கான கொள்கைகளைக் கருத்திற் கொள்ளுதல் தேவை யாகிறது.

4. ஆட்சித் தீர்ப்பின் ஒத்துழைப்பு

சட்ட ஆக்கத்தின் முன்னேறு கட்டளைகள்: அரசாங்கத்தின் ஒரு கருவியான பொதுஆட்சி இயல், சட்டங்களும் விதிகளும் குறிப்பிடுகின்ற முன்னேறு கட்டளைகளால் இயங்குகிறது. இது கொள்கையின் பிரதியாளாக இருப்பதால், சட்டசபையின் மேற் பார்வையையும் நிர்வாகக் கட்டளையையும் கொள்கை அளவில் ஏற்றுக்கொள்ளவேண்டும். பேரறிவின் காரணமாக இது ரத்து அதிகாரத்தைப் பயன்படுத்த இயலாது. இக் கருத்தை எளிதாகச் சொல்லிவிடலாம் ; ஆனால், ஆட்சி ஒழுக்கத்தில் இது பல நுட்பமான கருத்துகளைக் கிளப்புகின்றது. பொதுச் செயற்பாட்டின் வரை யறைக்குப் பொறுப்புடைய அரசாங்க நிறுவனங்களின் திட்டங்களில் தடையை வளர்த்துக்கொள்ள ஏதுவாகலாம். இது கெடுதலாகாது ; ஏனெனில், ஆட்சியாளர்கள் தங்களின் வாழ்க்கைப்பணியில் நம்பிக்கை கொண்டிருக்கும்பொழுது பொதுவாக நற்பணியாற்றலாம். இவர்களுக்கு ஒதுக்கியுள்ள பணிகளில் முழுமனதுடன் ஈடுபடும் போது நிறுவப்பட்ட திட்டங்களின் நுழைந்துவிட்ட மாற்றங்களை அறிவிக்கும் கட்டளைகளுக்குப் பணியவேண்டிய நிலையில் மோதல் ஏற்படலாம். இத்தகைய நிலையில் போற்றி வளர்க்கத்தக்க இறுதிப்

பயன்களிலும் வழிகளிலுமுள்ள இரண்டாந்தரப் பற்றுறுதிகளை ஆழ்ந்த சேவைப் பற்றுறுதி வெற்றி கொள்ளவேண்டும். சட்ட ஆக்கத் தலைமை எத்தகைய தவறிழைத்தாலும் ஆட்சி இயல் ஒரு பிரதியாள் என்ற முறையில் சட்ட ஆக்கத் தலைமைக்கு எதிராகச் சதிசெய்ய நேர்மையான உரிமை கிடையாது.

ஆட்சி, கொள்கையின் பிரதியாள் என்ற முறையில் கடமைகளைச் செய்யமட்டுமே தன் மனத்தைப் பயன்படுத்தலாம் என்று பொருளாகாது. வகைப்படுத்தப்பட்ட உயர்ந்த தரமுடைய சிப்பந்திச் சேவைகளை நிர்வாகப் பிரிவுகளனைத்திலும் இன்று காண்கிறோம். திரண்ட அனுபவங்களிலிருந்து நல்லாட்சித் தீர்ப்புகள் கிடைக்கின்றன. அரசாங்க அமைப்பின் பல்வேறு நிலைகளில் அமைக்கப்பட்டுள்ள மேலாண்மைப் பணிகள் தனியார் துறைகளில் வளர்ந்துள்ளவைகளுக்கு ஒப்பாக இருக்கின்றன. மேலாண்மைத் திறமையில் அரசாங்கம், தொழில்துறைகளைவிடப் பொதுவாகக் குறைந்துவிடவில்லை. தனியார், பொதுத் துறைகளிலும் இன்னும் பல்வேறு தொழில் சார்ந்த கழகங்களிலும் உள்ள வல்லுநர்களின் விளம்பரமற்ற முறையிலான ஒத்துழைப்பு, கடந்த காலத்திய பிடிப்புச் சொற்களை வழக்கொழியச் செய்துவிட்டது. பயனுள்ள செய்திகளைப் பரிமாறிக்கொள்ளல், கொடுக்கல் வாங்கல் என்னும் ஒருவருக்கொருவரான முறையை வளர்த்து இதிலிருந்து அரசாங்கமும் தொழிலும் சமவீதத்தில் இலாபம் பெற்றன.

கொள்கையின் அரசியல் ஆற்றல்: இவ்வளவு பொருத்தமான தீர்ப்புகளையும் அனுபவங்களையும் பெற்றிருந்தாலும், ஆட்சித் துறையின் தேர்ந்த அறிவுரையைச் சட்ட இயக்கம் பெறலாகாதென்பதைக் கடமைகளின் தூய்மை கருதி வலியுறுத்துதல் தவறாகும். உண்மையில் இவ்வித அறிவுரைகளைச் சட்டசபையும், தலைமை நிர்வாகியும் துறைத்தலைவர்களும் அடிக்கடி கேட்டுப் பயன்படுத்திக் கொள்கிறார்கள். இருப்பினும் தலைமை நிர்வாகி, ஒரு நிறுவனத்தை அமைத்துக்கொண்டு ஆட்சிச் செய்திகளனைத்தையும் விரைவாகப் பெற்றுக்கொள்ளலாம். 1939-ல் நிறுவப்பட்ட ஜனாதிபதியின் நிர்வாக அலுவலகம், அரசாங்கத் தலைவரின் வேலை நிறுவனங்களுடன் இணைக்கப்பட்டுள்ள விதமே இதற்கோர் எடுத்துக்காட்டாக அமைகிறது. தலைமை நிர்வாகியுடன் சேர்க்கப்பட்டுள்ள மத்திய சிப்பந்திகள், துறைகளோடு தொடர்புகொண்டு அறிக்கை செய்து, வளர்த்து நிலவச் செய்கின்றனர். இத் துறைகளின் வழியாகத் தக்க தகவல்கள் மேலே சென்று கொள்கைக்கு ஒரு முழுமையான உருவத்தைக் கொடுக்கின்றன. இத் தகவல்களில் பலவற்றை உடனடியாகச் செய்திகளாக்கி உள்நாட்டுக் கட்டுப்பாடு நோக்கங்

களுக்குப் பல்வேறு துறைகள் பயன்படுத்துகின்றன. இதில் பெரும் பகுதிச் செய்திகள், தீர்வு காணவேண்டிய பிரச்சினைகளைச் சுட்டிக் காட்டுவதற்கும், தற்காலிகமாகக் கொள்கைக் குறிப்புகளைத் தயார் செய்யச் செய்திகளை வழங்குவதற்கும், கொள்கை ஆக்க முறைக்கும் பயன்படுகின்றன.

இயலும் குறிக்கோள்களைப் பெற்றுத் தருவதே வெற்றிகரமான அரசாங்கத்தின் உள்ளடக்கமாகும். இயலும் தன்மையின் நிர்ணயம் பல காரணக் கூறுகளைச் சார்ந்திருக்கிறது. அரசியலில், இயலும் குறிக்கோளென்பது, மக்களின் வலிமை பொருந்திய குழுக்களால் விரும்பப்படுவது அல்லது இதைப் பெறப் பொதுமக்களிடையே பயனுள்ள விவாதத்தைத் தூண்டி இதன் வழியாக மக்கள் ஏற்பினைப் பெறுவதாகும். இயலும் தன்மையை நிர்ணயிப்பதில் ஆட்சியாளர்களைக் காட்டிலும் மக்களால் தேர்ந்தெடுக்கப்பெற்றுள்ள பிரதிநிதிகள் நல்ல தகுதி பெற்றிருக்கிறார்கள். எடுத்துக்காட்டாக, எல்லாவற்றையும் ஒரே சமயத்தில் நிறைவேற்றமுடியாத குறிக்கோள்களிலிருந்து ஒன்றைமட்டும் தெரிவு செய்வதும் இதனுள் அடங்கும். இங்கு, ஆட்சி அனுபவத்தைவிட அரசியல் அறிவே முக்கியமானதாக இருக்கிறது. இருப்பினும், அரசியல் திறன் உறுதியாகிவிட்டாலும், அரசாங்கம் இதைத் தகுந்த முறையில் அணுகுவதுபற்றிய சிக்கல் இருக்கிறது. அரசாங்கம், மற்ற தொழில்களைப்போலப் பெரிய தொழிலாக இருப்பதால், நிதி, அமைப்புப் போன்ற கிடைக்கும் வளங்கள்பற்றிச் சிந்திக்கவேண்டும்.

கொள்கையின் ஆட்சித் திறன் : ஒரு வேலையைச் செய்ய ஆட்சிமுறை வலிமையற்றதாய் இருந்தால் அரசியலில் இயலும் சில குறிக்கோள்கள்கூட நிறைவேறா. அரசியலில் இயலும் ஒரு குறிக்கோளைப் போதிய விரைவில் இடரைப் பொருட்படுத்தாமல் செய்துமுடிக்க முயலும்போது வலிமை வாய்ந்த ஓர் ஆட்சி நிறுவனம் கடினமாய் உழைக்க நேரிடலாம். படிப்படியான முன்னேற்றம் தேவையாகலாம். அப்பொழுது அடுத்தடுத்து வரும் இடைக் காலத்தைக் கணக்கிட்டு முன்னேறவேண்டும்.

இக் கருத்துகள் ஒவ்வொன்றும், நற்கொள்கையை நிர்ணயிக்கக் கணிசமான அளவு ஆட்சித் தீர்ப்பு உதவியுள்ளது. நிறுவப் பட்டுள்ள குறிக்கோளை நோக்கி முன்னேற மிக்க பயனுடையதும் மிகக் குறைவான செலவுடையதுமான உறுதிமொழிகளை ஆட்சி நிறுவனம் வரையறை செய்கிறதென்பதும் உண்மையேயாகும். நடவடிக்கை எடுப்பதற்குமுன் நடைமுறை மாற்றுக் கருத்துகளை பகுத்தாய்வு செய்யலாம்; முறிவுறும் வாய்ப்புகளை ஒரு குறைந்த

அளவு இத் திட்டம் குறைக்கலாம். விலை மதிப்பேறிய அமைப்பிற்கும் தவறுகளுக்கும் இது பாதுகாப்புக் கொடுக்கிறது. சுருங்கக் கூறின், முயற்சிச் சிக்கனத்தைப் பெற இது ஒரு சிறந்த சாதனமாகும்.

தீர்ப்புகளின் கலப்பு: கொள்கையை உருவாக்குவதில் ஆட்சி இயலின் அறிவுரை ஒரு சிறப்புக் கூருயினும் அரசியல் திறனுக்கும் ஆட்சித் திறனுக்கும் இடையே நுட்பமானதோர் எல்லைக்கோடு இருப்பதாகப் பாவனை செய்யக்கூடாது. இரண்டும் எவ்வளவு அதிகமாகக் கலக்கிறதோ அவ்வளவில் நல்ல விளைவுகள் உண்டாகும். ஏனெனில் ஆட்சி இயல் அறிவுரைக்கு அரசியல் அவைகளில் பிரதிநிதித்துவம் கிடையாது. எனவே, இதை முறைப்படி பெறவேண்டும். மேலும் கொள்கையை வகுக்கும்பொழுது, இதை உடனடியாக நிறைவேற்றச் சட்டத்தின்வழியே முறை வகுத்துக்கொள்ள ஆட்சி இயலைச் சட்டசபைகள் ஏற்கவேண்டும். மாருக, தலைமை நிர்வாகியின் குறிப்பிட்ட அல்லது எதிர்பார்க்கப்பெற்ற விருப்புகளையும் மக்களின் கருத்துப் போக்கின் தன்மையையும் சட்டசபையின் சக்தி சமநிலைத் தன்மையையும் ஆட்சியாளர்கள் சிந்திக்கத் தவறிவிட்டால், இவர்கள் உதவுகின்ற எல்லை குறைந்துவிடலாம். கருத்தியலாக, அரசியலும் ஆட்சி இயலும் கூட்டு முறையில் சிந்தித்துக் கலக்கவேண்டும்.

அமெரிக்க அரசாங்க முறையில் இருப்பது போன்ற ஒரு முற்போக்கான அதிகாரப் பிரிவினை பொதுவாக இவ்விதக் கலப்பிற்கு ஏற்றதன்று; சிறப்பாகச் சட்ட ஆக்கத் துறையும் நிர்வாகத்துறையும் தம் சிறப்புரிமைகளை ஆர்வத்துடன் காத்துவரும்பொழுது இது நிகழாது. ஆனால், குறிக்கோளுக்கருகே செல்ல வழிகள் இருக்கின்றன. சிப்பந்திகளின் கவனமான பணியின் அடிப்படையில் சிபாரிசுகளைத் தலைமை நிர்வாகி சட்டசபைக்கு அனுப்பிவைக்கும் வாய்ப்புகள் பல இருக்கின்றன. சட்டசபை தன் கமிட்டிகளில், விவாதத்திற்குரிய பொருளைப்பற்றிப் பழக்கமான ஆட்சி அலுவலர்களின் பொறுப்புறுதியைக் கேட்கலாம். இத்துடன், சட்டசபைக் கமிட்டிகளில் பணியாற்றும் சிப்பந்திகளும், வேறு பல நிறுவனங்களின் சிப்பந்திகளும் முறையணையாக் கூட்டுறவினுல் பயனுள்ள தொடர்பைப் பெறலாம். இரகசிய நிர்வாகத் தொடர் கூட்டங்களில் நிர்ணயமாகும் அடிப்படையான கருத்துகளுக்கே சட்டசபைக் கமிட்டி முன் ஆட்சியாளர்கள் பொறுப்புறுதி வழங்குகின்றனர். இதைக் காட்டிலும் கருத்துகளை ஒப்புநோக்குவதாலும் ஆய்வு முடிவுகளைப் பரிமாறிக் கொள்வதாலும் சிறந்த பயனுண்டு. பொதுவாக, நவீன அரசாங்கம், கொள்கையை உருவாக்க ஆட்சி இயல் முடிவுகளையும் அரசியல் அறிவுரையையும் கலந்து ஒரு பகுத்தறிவுத் திட்டத்தைப் படைக்கும் காலம் இன்னும் வரவில்லை. ஓர் அளவு தோல்விக்குப்

பின்னும், அரசாங்க அலுவல்களை நடத்துவதில் தகவல் பெற்று, கொள்கையை முடிவு செய்வதில் ஆட்சி இயலின் தீர்ப்புகளின் பங்கு படிப்படியாய் விரிவடைந்துள்ளது.

ஆட்சி இயல் பேச்சுரிமை : கொள்கையைப்பற்றி அறிவுரை வழங்குவதில் ஆட்சி அலுவலர்களின் சூழ்நிலை, அடிமைக் குணத்தையும், முதுகெலும்பில்லாத் தன்மையையும் வளர்த்துவிடுமாயின் இடரான பொய்த்தோற்றத்தை உண்டாக்கும். இத்தகைய அலுவலர்களால் என்ன பயனுமில்லை. வல்லோரின் குரல்களை எதிரொலிக்கின்ற நிலைக்குத் தூண்டப்பட்டால் இவர்கள் கேடுபயக்கும் தொல்லையராய் எளிதில் மாறிவிடக் கூடும். ஆட்சித் தீர்ப்புகள் நேர்மையில் நிலைபெற வேண்டும். ஒவ்வொருவருக்கும் விருப்புள்ளதாகவும் நம்பிக்கைக்குரியதாகவும் இது இருக்கமுடியாது. பேச்சுரிமையை இது பெறவேண்டும். இது கருத்து வேற்றுமைக்கு அஞ்சினால் அறிவுரை பயனற்றுப்போகும்.

ஆட்சி இயல் தீர்ப்புச் சூழ்நிலை ஆட்சியாளர்களால் மட்டும் உண்டாக்கப்படுவதில்லை. அரசாங்கத் தொழில் நிறுவனம்பற்றிய பொதுமக்களின் நோக்கு, கேலிச்சித்திரங்களிலும் தலையங்கங்களிலும் வரும் ஒரே மாதிரியானவைகள், குறிப்பிட்ட தனிக் குழு நலன்களின் தாக்குதல், தற்காப்புப் பிரசாரங்கள், சட்ட சபையின் எதிர்ப்புகள், ஆட்சி இயல் அசட்டை போன்ற பல பொருள்களின் ஆக்கமே இதுவாகும். சிறப்பாக, சட்டசபைத் துறையில் அமெரிக்கர்களுக்கு வேரூன்றிய சந்தேகங்கள் இருந்தன. இவர்களின் தேசீயப் பழக்கங்களும் வழக்கங்களும் ஆட்சியாளருக்கு எதையும் விட்டுவைக்க உதவவில்லை. ஆனால், ஆட்சியாளர்களோ, சிந்தித்துத் தம் பணியில் முழு மனத்துடன் ஈடுபட்டு அரச காரியங்களை ஆய்ந்து அதுபற்றிச் செய்ய வேண்டியதை நினைக்கின்றனர். இந்த ஐயப்பாடுகள், சேவை அரசின் வாலிபப் பருவத்தையே சுட்டிக்காட்டுகின்றன. ஆனால், ஆட்சி இயலின் கொள்கை ஆலோசனைத் திறன் இருக்கும்பொழுது இதைப் பயன்படுத்தி வலுப்படுத்த வேண்டுமென்ற தெளிந்த முடிவிலிருந்து எவரும் தப்பமுடியாது.

5. பணியாளர்களின் பங்கு

ஆட்சிப் பணியாளர்களின் பொது அடிப்படை : அமெரிக்கக் கூட்டரசு மாநிலத் தல அரசாங்கங்களின் பணிகளை விரிவானதொரு பட்டியலாக அமைத்தால், பல பக்கங்களுக்கு விரியும். இப் பணிகளெதுவும் விழிப்புடைய அலுவலர் தொகுதியால் சமூகத்தின்

மீது சுமத்தப்படவில்லை. சட்டசபைகள் காலம் தாழ்த்தியதால் இவை ஒவ்வொன்றும் மக்கள் தேவைகளுக்கேற்ப அமைந்ததேயாகும். ஜனநாயகத்தில் இது மிகவும் இயல்பானதொரு வளர்ச்சியாகும்.

வாக்குகளின் வலிமையும், அடுத்துவரும் தேர்தல் போராட்டத்தின் தோல்வி அச்சமும் சட்டசபையைக் கருமேகங்கள்போல் சூழ்ந்தன. பொதுமக்களின் தேவைகள் ஒவ்வொன்றையும் குடியொப்பத்திற்கு விட, பலர் எடுத்துரைத்த ஆலோசனைகள் பெரும் ஆதரவு பெறவில்லை என்பது தெரிந்ததே. எனவே, இவைகளின் செல்வாக்கு அரசியலில் மேலிடம் பெருமல் இயற்கை மரணமடைகிறது. பெரும்பான்மைக் கட்சியின் திட்டத்தால் வழிகாட்டப்பெறும் சட்டசபை அல்லது கலப்புக் கட்சிகளின் கூட்டுத்திட்ட செயற்பாடு பெருமளவு வாக்காளர்களின் பரந்த ஒப்புதலைப் பெறும் திட்டங்களை முக்கியமாக எடுத்துக்கொள்ளும் அரசியல் கட்சிகள் இல்லாததால் பிரதிநிதித்துவ சபைகள் குழு ஆர்பாட்டத்திற்கு உட்பட்டுவிடுகின்றன. ஏனெனில், பொதுமக்கள் மிக இயல்பாகவே உருவமற்றும் அமைப்பற்றும் இருக்கிருர்கள். பொதுமக்கள், பொருதுகின்ற பற்றுறுதிகளால் ஒரே சமயத்தில் கட்சியைமட்டும் நோக்கியல்லாது இன்னும் வலிமையுடன் வகுப்பை நோக்கியும் போய்க்கொண்டிருந்தனர். பொதுவான நோக்கம், உண்மையான அல்லது கற்பனையான சுய முன்னேற்றம், சமயப் பிரிவுகள், தொழில் அமைப்புகள் பெருமளவு சிறியனவும் பெரியனவுமான மற்ற நலன்கள் போன்ற இவை அனைத்தும் பொதுமக்களைப் பிரித்துவிடுகின்றன. மயக்கம் தருவதும், என்றும் மாறுகின்றதுமான இவ் வமைப்பில் பொதுமக்கள் பல பிரிவுகளாய்ப் பிரிந்துவிடுகின்றனர். எந்தப் பொதுமக்கள் அரசியல் செல்வாக்கிற்காக நல்லமைப்புப் பெற்றிருக்கிருர்களோ, அவ் வமைப்பு மற்றப் பொதுமக்களைப் புறக்கணித்து நடக்க முடியும். அரசியல் அரங்கில் நுகர்வோரின் பிரதிநிதித்துவத்தின் தோல்வியை இது முதன்மையாக விளக்குகிறது. ஒவ்வொருவரும் நுகர்வோரே; ஆனுல், இவர் உழவராகவும், ஓய்வுபெற்றவராகவும், சாரதியாகவும் தொழிற்சங்க உறுப்பினராகவும் இருக்கலாம். சேவை அரசு ஒரு வார்ப்பாகவும், முரண்பாடுகளின்றியும் இருக்கிறதென்பதற்கு இக் காரணமும் ஓர் அளவு உண்மையாகும்.

சுயதடைப் பழக்கம்: தவருத அறிவுடைமைதான் ஜனநாயகத்தின் சோதனை என்று கொள்வது வியப்பூட்டும் தவருன கருத்தாகும். நாம் பெறும் சிறப்பிற்குரியவைகளில் நாம், தனி மனிதர்கள் என்ற முறையில் வருந்தத்தக்க தவருன தீர்ப்புகளைச் செய்கிருேம். குறிப்பிட முடியாத காரணங்களுக்காக நாம் அறிவற்ற செயல்களைச் செய்கிருேம்; பொருந்தா வெறுப்புகளில், விடாது

தோற்றிக் கொள்கிறோம்; அறிவைக் காற்றில் பறக்க விடவேண்டு மென்றால் பறக்க விடுகிறோம். கூட்டாகச் செய்தால் நன்றாகச் செய்யலாம் என்று நாம் நம்பக்கூடுமா? உண்மையில், பொது விவகாரங்களை நாம் நன்றாகச் செய்கிறோம். ஏனெனில், இதில் பங்கு பெறுகின்ற ஒவ்வொருவரும் நேர்மை என்னும் சோதனைக் குள்ளாகிறோம். இங்கு, நேர்மை ஒரு நம்பிக்கையுள்ள நாயைப் போல் நம்மைத் தொடர்கிறது. நாம் அதைப் புறக்கணிக்க முயன்றாலும், அது நம்மை விடுவதில்லை. இங்கு, நாம், நமது சொந்தக் காரியங்களில் ஏற்றுக்கொள்வதைவிடப் பெருமளவு வாதங்களும் எதிர் வாதங்களும் இருக்கின்றன. பல்வேறு இடங்களிலிருந்தும் இங்குச் சுயேச்சையான அறிவுரை வந்தடை கிறது. எடுத்துக்காட்டாக, அமெரிக்க ஐக்கிய நாடுகளில் பெண் வாக்காளர் சங்கத்திலிருந்தும், உற்பத்தியாளரின் தேசீயக் கழகத் திலிருந்தும், அரசுச் செயலாளரிடமிருந்தும், காங்கிரஸ் உறுப்பினர் களிடமிருந்தும், தொழில் புள்ளிவிவரச் செயலகத் தலைவரிடமிருந்தும் அறிவுரை கிடைக்கலாம். இத்தகைய அறிவுரைகளின் அடிப்படையில் நாம் சில சமயங்களில் நமது மனத்தை மாற்றிக் கொள்கிறோம். ரொட்டியின் ஒருபெரும் துண்டை நமக்கு அளிப்பதாக வாக்களிக்கிற அல்லது நம் கருத்தைக் கொண்ட பக்கத்தில் நாம் வழக்கமாக நிற்கிறோம். இருப்பினும் நாம் பொதுவாக ரொட்டியின் விலையைப் பற்றித் தனிக்கவனம் செலுத்துவதைக் காட்டிலும், நமது தனிப் பட்ட செலவைக் காட்டிலும் ருசியைத் தடைசெய்வதில் அதிக ஆவலாய் இருக்கிறோம்.

விருப்புத் தொடர்புடைய சுயத் தடையானது நற்பயன் தரும் மனப்பான்மையாகும். இது ஓர் அளவிற்கு மேல் அதிகமாய் இருக் கலாகாது. இருபதாம் நூற்றாண்டின் இறுதிக் காலத்தில் பெரும் பொருளாதார நலன்களை அமெரிக்கா பெற்றபொழுது இம் மனப் பான்மை அதிகமாய் இருந்தது. அமெரிக்கா, அரசியலில் தன் அதி காரத்தை மறுக்கும் மனப்பான்மையை ஓர் ஆட்சிக் கோட்பாடாகச் செய்யவேண்டுமென்று அக் காலத்திய புதிய செல்வர்கள் தம்மைத் திருப்தி செய்துகொள்வது எளிதெனக் கண்டனர். மிகக் குறைவாக ஆட்சி செய்வதே மிகச் சிறந்த அரசாங்கமென்றும், இயற்கைப் போக்கின் கட்டுப்பாட்டில் பொருளாதாரத்தையும் இலாப மனப் பான்மையையும் ஒப்படைத்தல் என்னும் பழைய நன்னிலையை மகிழ் வுடன் அடையக் கருதினர்.

தொழிற்றுணிவு, பொருளாதாரத்தின் அரசாங்க வலிமைப் பெருக்கம்: பொதுப் பணிகளின் அமைப்பு, தலையங்கங்களின் பொதுக் கருத்தாய்விற்கு எதிராக, எவ்வித ஆதாரக் கருத்தியலும் இன்றித்

தோன்றியது. அமெரிக்கர்கள் சேவை சிறிது சிறிதாகவே பெற்றனர். இதுவும், தொழில் துறையமைப்பின் வெடிப்புகளையும் அரிப்புகளையும் நிரப்புவதற்கே பயன்பட்டது. தேசீயப் பொருளாதாரத்தின் தனியார் துறையை அரசாங்க நடவடிக்கைகளால் வலிமைப்படுத்தி இதன் வழியாகப் பொதுத் துறையைப் பெருக்கிக் கலப்புப் பொருளாதாரத்தை உருவாக்கினர். எனினும், இம் முறையைச் சிறந்ததென நினைத்து ஏற்கவில்லை. ஆட்சி முறையின் தன்மையை முழுமையாகப் பார்த்தால், தொழிற்றுணிவு பொருளாதாரத்திற்கு இதன் பரந்த ஆதரவு இருப்பதை அறியலாம்.

வேலையின்மைத் திட்டத்தையும் வயோதிகர் ஈட்டுறுதித் திட்டங்களையும் அரசாங்கத்தைப்போல் தனியாரும் போதிய இலாபமிருந்தால் நடத்தலாம். வணிகத் துறையைப்போலச் சில நிறுவனங்களும் பொதுச் செலவில் ஒரு கூட்டுறவு முறையில் பணியாற்றலாம். இதனால் தொழில் தனக்கே பணிபுரிந்து கொள்கிறது. விவசாயத் துறை இப்பொழுது தோட்டப் பயிர், மண் வளம், விவசாயப் பொறியியல் போன்றவைகளில் செய்துவரும் ஆய்வைப்போலப் பல பெரிய விவசாயிகளின் அமைப்புகளும் சிறப்பறிவு பெற்ற சிப்பந்திகளும் கூட்டாக ஆய்வுகளில் ஈடுபடலாம். எப்படியிருப்பினும், தேசீயத் திறமையின் ஐந்தொகைக் குறிப்பினை ஒருவர் பார்த்தால் இத்தகைய விடைகளின் வலிமையற்ற நிலையைக் காணலாம். இங்கொன்றும் அங்கொன்றுமாக எடுத்துக்கொண்ட அரசாங்கப் பணிகள், விவரங்களைக் கொடுப்பதோடு, பொது மக்களுக்கு நேர்முகப் பொறுப்புடையனவாகவும் இருக்கின்றன. பட்ஜெட் கட்டுப்பாட்டினால் நிதிக் கணக்கு வைப்பு, சட்டசபை ஏற்கும் முறையில் செலவு விளக்கம், போன்றவைகள் இவைகளைப் பொறுத்தவரையில் சிறப்புக் கூறுகளாகா. திரண்ட விவரங்களையும் இவைகளைத் திரட்டும் நடவடிக்கைகளின் விவரங்களையும் பொதுமக்கள் பயன்படுத்திக் கொள்வதே மிகச் சிறப்பானதாகும். அரசாங்கத்தின் பகுத்தாய்வுச் செயல்களும், நடுநிலையான பணிகளும் அறிவியல் திறத்தை எட்டவேண்டும்.

கட்டுப்பாட்டின் நன்மைகள் : கட்டுப்பாட்டு முறைகளுக்கும் இது பொருந்தும். நேர்மைபற்றிய பொது மனப்பான்மைக்குக் கேடு செய்யும் குழு நலன்களைக் கட்டுப்பாடுகள், சில சமயங்களில் கீழே தள்ளிவிடுகின்றன. தண்டிக்கின்ற கட்டுப்பாடுகள் சமூகத்தில் தீய உணர்ச்சிகளைத் தூண்டிப் போர் வேகத்தில் இவைகளுக்குரிய நோக்கங்களை மீறிவிடுகின்றன. இயல்பாக, தண்டனையைத் தூண்டும் மனப்பான்மை நிலைபெறுவதில்லை. நடைமுறை வேலைகளுக்காக முறைகள் மாற்றியமைத்துக் கொள்ளப்பெறுகின்றன. 1887-ல் இருந்து தரை மார்க்கமாகவும் கடல் வழியாகவும் பண்டங்களை ஏற்றிச் செல்வோருக் கிடையேயுள்ள உறவை ஒரு புறமாகவும், அனைத்தரசு

வணிகக் கமிஷனை மற்றொரு புறமாகவும் கொண்டு பார்த்தால் இவற்றின் படிப்படியான வளர்ச்சி தெரியும். முதலில் இதைத் தீமையானதெனக் கருதினாலும் இக் கமிஷன் காலப்போக்கில் இதன் கட்டுப்பாட்டிற்குட்பட்ட நலன்களின் காவல் தேவதையாக வளர்ந்தது.

கட்டுப்பாட்டு நிறுவனங்கள் நிலைத்தபோது இவைகளின் அதிகாரத்திற்குட்பட்டவைகளுடன் ஒரு வகையான பரிவு கொண்டிருந்ததைக் காட்டச் சான்றுகள் இருக்கின்றன. இது வியப்பிற்குரியதன்று. நல்ல நிலை. நிலவக் காவல் செய்வதே கட்டுப்பாட்டின் கடமையாகும். குறிக்கோள் ஆக்கமுடையதாக இருப்பதால் நடைமுறைகளும் இதைப் போலவேதான் இருக்கவேண்டும். கட்டுப்பாட்டிற்குரியவர்களின் நலனைக் கருத்தில் கொண்டுதான் கட்டுப்பாடு செய்யும் நிறுவனங்களும் பொது நலனைக் கருத்தில் கொண்டியங்க வேண்டும். இருந்தாலும் இவைகளின் பொது நிலை காரணமாக நடவடிக்கைகளைப் பொது நலனுக்குகந்ததென மெய்ப்பிப்பதோடு, சிக்கனமானவை யென்றும் கட்டுப்பாட்டிற் குட்படுகின்றவர்களுக்கு ஆதாயமானவை யென்றும் கூறவேண்டும். கட்டுப்பாட்டு நிறுவனங்களைத் திருத்தத்தக்க நடவடிக்கைகளை எடுத்துப் பொது நன்மையைச் சிறப்புச் செய்வதும் சட்டசபையேயாகும். இன்னும் நுட்பமாகக் கூறினால், சுயேச்சையான பொதுத் திறனாய்வே இதைச் செய்ய வேண்டும்.

ஆட்சி இயலின் பொதுப் பொறுப்பு: சேவை நோக்கு அரசாங்கத்தின் தனிச்சொத் தன்று. உயர்தரப் பணிகளை முன்னிட்டு எந்தப் பெரிய கம்பெனியும் தன் உரிமையை விட்டுக்கொடுக்கும் வாய்ப்பை இழப்பதில்லை. இவைகளைப்பற்றி நாம் நாள்தோறும் வானொலி வணிக ஒலிபரப்புகள் மூலம் கேட்கிறோம்; டிராலி பஸ்களில் உள்ள விளம்பரங்களிலும் பலர் படிக்கும் வெளியீடுகளின் விளம்பரங்களிலும் படிக்கிறோம். அரசாங்கத்தைப் போலத் தொழிலிலும் பணியாற்ற விரும்புகிறது. இருப்பினும், தனியார் துறைகள் அவைகளின் வாடிக்கைக்காரர்களைவிட வாக்காளர்களாகிய நாம் பொதுத் தொழிலையும் பொதுப்பணிகளையும் நெருங்கிக் கட்டுப்படுத்த முடிகிறது.

நமக்குப் பொதுப்பணியாளர்களின்மேல் ஒரு கண் உண்டு. இதை இவர்கள் அறிவார்கள். பொதுமக்கள் முறையீட்டாலும் சட்டசபையின் கண்காணிப்பாலும் நாம் இவர்களைக் கண்டிக்கலாம். நிதி ஒதுக்குவதைக் குறைத்து இவர்களிடமிருந்து நாம் தொழிலை எடுத்துக் கொள்ளலாம். இவர்களைச் சில சமயங்களில் நாம் வன்மையாய்க் கண்டிக்கக்கூடும். ஆனால், அரசாங்கத்தின் குற்றங்களையும் ஆட்சி அலுவலர்களின் தோல்விகளையும் கண்டித்து, விழிப்புடன் இருக்கச்

செய்ய நம்மிடம் எளிதில் சினம் கொள்ளும் குணமிருக்கிறது. ஆட்சி மக்களிடமிருந்து விலகி இருக்கமுடியாது. அது அரசியல் முறையில் பொறுப்புடைய பணிக்குட்பட்டதாகும்.

6. பொது ஆட்சி இயல்—சமூக 'அடிதாங்கி'

போதுமான அளவு அறிவு வளர்ச்சி: சேவை அரசில் அரசாங்க நடவடிக்கைகளின் பரந்த வாய்ப்பின் விளைவுகளால் பொதுப் பணிகள் விரிவடைந்தன. தற்காலச் சமூகத்தில் பல கட்டங்களிலும் அரசாங்கம் தலையிடும்பொழுது, தகவல் அல்லது செய்திகளை வளர்த்துக் குவிக்க இது மிகச்சிறப்பான வாய்ப்புகளைப் பெற்றிருக்கிறது; இவைகளே பொது அறிவாக மாறிவிடுகின்றன.

வேலையின்மைபற்றி உயர்நிலையான, நம்பிக்கையான புள்ளி விவரங்களைப்போலச் சிலவற்றை எடுத்துக்கொள்வோம். சமூகப் பாதுகாப்பு முறையில் பல நூறு ஆயிர ஸ்மித்களையும் (Smiths) இவர்களுடன் ஜோனஸஸ் (Joneses), தாம்ஸன்ஸ் (Thompsons) இன்னும் மற்றவர்களையும் குறிப்புப் புத்தகங்களில் பதிவு செய்யும் முன் அமெரிக்கா வேலையின்மையின் அளவை யூகம் செய்யவேண்டும். சமூகப் பாதுகாப்பு முறையின் உப விளைவுகள்பற்றியும் அரசாங்கம் திட்டவட்டமாக இப்பொழுது தெரிந்துகொள்ளலாம். இன்றுவரையுள்ள எல்லாத் தகவல்களையும் பெற்றுள்ள அரசாங்கம், பெருமளவு உறுதியுடன் கொள்கைத் திட்டமிடும் நிலையில் இருக்கிறது. நிகழவிருக்கும் பொருளாதார மந்தங்களைப்பற்றிய எச்சரிக்கையை அரசாங்கம் பெற்றுக்கொண்டு நிகழ்ச்சிகளை முந்திக்கொண்டு தடுப்பு நடவடிக்கைகளை எடுக்கலாம். பொருளாதாரப் பொருத்தக் கேட்டிற்கு உள்ளான குறிப்பிட்ட பகுதிகளை அரசாங்கம் சுட்டிக் காட்ட முடியும். இதற்கான காரணங்களையும் அரசாங்கம் ஆராயலாம்.

அரசாங்கத்தின் செய்திப் பணி: தற்கால அரசாங்கத்தின் செய்திப் பணி பொருளாதார சமூக அமைப்பிற்குப் பல வகைகளிலும் சோதனைக்குரியதாய் இருக்கிறது. ஒரு நூற்றுண்டுக்குமுன் ஜெர்மி பெந்தாம் (Jermy Bentham) இக் காரணம்பற்றியே முக்கியமான புள்ளி விவரங்களை மையப்படுத்தவேண்டுமென வலியுறுத்தினர். இவர் 'பெரிய அரசாங்கத்தின்' நண்பரல்லர். போதிய புள்ளி விவரங்களைச் சேர்ப்பதும் விளக்குவதும் உயர்ந்த அளவு வேலை வாய்ப்பை நிலைபெறச் செய்ய இன்றியமையாதனவாகும். பெரு

மளவு வேலை வாய்ப்பினைப் பெறுவதில் மத்திய அரசாங்கத்தின் பங்கு, மிக விரிவான புள்ளி விவரத் தகவலைப் பொறுத்திருக்கிறது. இதனுள், நுகர்வோர் செலவும் தொழில் செலவினங்களும் கட்டிடச் செலவும் புதிதாய்ச் சேர்க்கப்படவேண்டிய பொருள்களும் ஏற்றுமதி களும் அடங்கும். திட்டமிடப்பெற்றுள்ள பொதுப்பணிகள் உள்பட மாநில, தல செலவினங்களும் இதனுள் அடங்கவேண்டும். கடந்த காலத்திற்குரிய புள்ளி விவரங்கள் மட்டும் போதா. வருங்காலத் திற்குரிய கருத்துகளையும் இவை முன்கூட்டிக் கூறவேண்டும்.

தொழில் சமூகத்தின் தேவைகளை அளவிடமுடியாத அரசாங்கச் செய்தி நிறுவனம் இச் சமூகத்தை வழியிலே நிறுத்தி ஒரு நிச்சயமற்ற நிலையை உண்டாக்கும். அரசாங்கம் தொழிற்றுணிவுப் பொருளாதா ரத்தை இணைத்துக்கொண்டு தன் கண்காணிப்பைப் பல வழிகளிலும் வலுப்படுத்திக் கொண்டிருக்கும்பொழுது இது நடைபெறுமல் போக லாம். இவ் வரிய விளக்கம், அரசாங்கத்திற்கும் தனியார் தொழி லுக்கும் செயற்பாட்டு அடிப்படையாக அமைகிறது.

பொது ஆய்வும் பகுப்பும்: அரசாங்கம் நல்ல முடிவு செய்ய இதை அதிகமாகத் தெரிந்திருக்கவேண்டும். முன்னுக்குவர வெட்கும் நலன்களின் செய்கைகள் இதை இனிமேல் எளிதாகத் தவிர்க்க முடியாது. வளருணவாளர்களும் தளருணவாளர்களும் தங்களுடைய கூற்றுகளால் குழப்பவோ தவறிப் போகச் செய்யவோ முடியாது என்பதைத் தெரிந்திருக்கிறோம். மிகப் பரந்த செய்திகளைக் கொண்டு அரசாங்கம் தன் மேடு பள்ளங்களைச் சரிக்கட்டி விடுவதோடு எதிர்த் துத் தாக்கவும் இது உதவுகிறது. ஆய்வுகளோடு அறிவியல் நுட்பத் துடன் தகவலைச் சேகரித்து இவ் வறிவைப் பரப்புவதும் நமது நாகரி கத்தில் பெருமளவு மதிப்புடைய தேசீய வளமாகும். ஏனெனில், நிறுவன, தொழில் நுட்பவியல் சூழ்நிலையைத் தொழில் சமூகத்திற்கு இது உருவாக்கிக் கொடுக்கிறது. பொது நலன்களைத் தெரிந்து கொள்ளவும் பொது இறுதிப் பயனைப் பின்பற்றவும் உண்மை, ஒரு குறிக்கோள் சக்தியாகும். கட்சிக் கோட்பாடுகளிலிருந்து தவறுன கருத்துகளை விரும்பியோ விரும்பாமலோ இது நீக்கிவிடுகிறது.

அறிவை உடைமையாக்கிக்கொள்வது ஜனநாயகத்தின் முதன் மையான காரியமாகும். முதல் உலகப் போரின் இறுதியில் ஹால்டேன் (Haldane) தலைமையில் கூடிய 'பிரிட்டனது அரசாங்க நிறுவனக் கமிட்டி' (Britain's Machinery of Govt. Committee) தன் சிறப்பான அறிக்கையில் இதன் வளர்ச்சிபற்றி வலியுறுத்தியிருக் கிறது.[11] அமெரிக்க ஐக்கிய நாடுகளில் இரண்டாவது உலகப்

[11] Cd. 9230, London: His Majesty's Stationery Office, 1918.

போருக்குப் பின் அமைதிக் காலத்திய கூட்டரசின் ஆண்டுச் செலவினங்கள்பற்றிய ஆராய்ச்சிக்கும் முன்னேற்றத்திற்குமான செலவு ஆயிரம் மிலியனைக் கூடியுள்ளது. ஆய்வுக் கூடங்களுடன் ஆய்வு நின்றுவிடுவதில்லை. குறிப்பிட்ட பொதுப் பணிகளைச் செய்வதே அரசாங்கத்தின் ஆட்சி இயல் நிறுவனங்களின் கடமை யெனினும், இது பெரிய சோதனைக் குழலாகவும் இருக்கிறது. இதனுதவியால் நாடுகள் தம் சமூக அறிவைப் படிப்படியாக விரிவாக்கிக்கொள்கின்றன. இம் முறையில் கொள்கையைப் படைப்பவர்களுக்கு வழி காட்டுவதுமட்டுமல்லாமல் பொதுமக்கள் விவாதத்திற்குரியவைகளையும் இவைகள் தெளிவு செய்கின்றன. செய்திகளைத் திட்டவட்டமாகவும் வெளிப்படையாகவும் மக்கள் தெரிந்துகொள்வார்களானல் அவர்களை ஏமாற்றுதல் எளிதாகாது. எனவே, வெற்றறிக்கை விடுகிறவர்களது நிலையும் மோசமாகிவிடுகிறது.

உண்மைச் செய்திகளைப் பெறல்: அரசாங்கம் தனது ஆட்சிமுறையினல் செய்திகளை ஒழுங்கமைக்க முடிகிறது. இவ்வித ஆட்சி நிறுவனங்களில்லை யென்ருல் அரசாங்கத்தின் செய்திகள் இரண்டாந்தரமாகவும், சந்தேகத்திற்குரியனவாகவுமிருக்கும். ஒரு செல்வாக்குக் குழுவின் கருத்துக் குறிப்பை மேலெழுந்தவாறு அப்படியே ஏற்றுக்கொள்வதும் அல்லது ஒரு கட்சிக்காரரின் முறையீட்டை ஏற்றுக்கொள்வதும் எத்தகைய இடரீடு என்பதைச் சட்டமியற்றும் ஒவ்வொருவரும் உணர்வர். மக்களின் பலவேறு பகுதிகளுடனும் எண்ணற்ற பொருளாதார சமூக, நடவடிக்கைகளுடனும், நாள்தோறும் நூருயிரக் கணக்கான ஊழியர்கள் தொடர்பு கொள்கிருர்கள். பொதுமக்கள் தொடர்ந்து வசதிகளைப் பெற ஆட்சி இயல் தடைவிதிப்பதில்லை. மேலும் தொழில் அமைப்பிலுள்ள நெருக்கங்களையும் அழுத்தங்களையும் கணக்கிடப் பொருத்தமான செய்திகளைப்பெற ஆட்சி இயல் உதவுகிறது. மற்ருெருபுறம், அரசாங்கத்தின் செய்திப் பணிகள்பற்றிய பொதுமக்களின் விழிப்பு, தனிச் சிறப்புக்குழு நலன்களையும் செல்வாக்குக் குழுக்களின் நுட்பத் திறனையும் தடைசெய்யும் பயனுடையதாய் இருக்கிறது. இந்த அளவிற்கு, மோதும் சக்திகளுக்கிடையே ஆட்சி இயல் உறுதியாய் இடம் பெற்றிருக்கிறது. நம்மனைவரையும் பாதிக்கும் வகையில்தான் இச் சங்கதிகள் ஒவ்வொன்றும் தான் விரும்பியதைப் பெறலாம்.

அதிகாரத்தை உடனடியாகச் செயல்படுத்துவதில் ஆட்சி முறையின் தாங்கும் இயல்புப் பணி மிக வெளிப்படையாகவும் நேரடியாகவும் இருக்கிறது. இவ் வதிகாரம் பொதுப் பணிகளை ஒழுங்குபடுத்தும் தன்மையிலோ அமைக்கும் தன்மையிலோ இருக்கலாம்.

அரசாங்கம் தலத்திலேயே இருப்பதால் ஜனநாயக சமுதாயத்தின் அடிப்படை விதிகளைச் செயல்படுத்த நினைக்கும். வரையறை செய்யப் பெற்ற பொருளாதாரப் போக்கின் தரத்தை மட்டும் காப்பதோடல்லாமல், தனி மனிதனின் துணிவையும் சாதனை முறையையும் இக் கடமை தன்னுள் அடக்கிக் கொண்டுள்ளது. பெரிய அமைப்புகள் செயல்படுத்தும் பொருளாதார அதிகாரம் ஆட்சி அதிகாரத்தை உணரும்படி செய்திருக்கிறது. எவ்விதத் தடையுமின்றி இவைகள் இயங்கினால் தனிமனித நலனும் சமுதாய நலனும் அழிந்துபோகலாம். திடமான நெருக்கங்களை ஆட்சி நிறுவனங்கள் எதிர்க்கப் போதிய அளவு வலிமை பெற்றிருக்கவில்லை என்பது உண்மையே.[12] அமைப்பைப் பெற்ற சக்திகளின் ஆதிக்கப் போராட்டத்தில் அரசாங்கம் சாதாரண மனிதனுக்காகத் தலையிடுவதில் வெற்றி கண்டுள்ளதை நாம் காணத் தவறலாகாது.

சாதாரண மனித நலனுக்காக : சாதாரண மனிதனைப்பற்றிய கவலை அமெரிக்க வாழ்க்கை முறையில் இயைந்துள்ளது. இருப்பினும், அன்றாடப் பொருளாதாரச் செயற்பாடுகளில் அமெரிக்கர்கள் சொந்த நலன் பெறக்கருதி அதிர்ச்சியுறும் அளவில் இதை விட்டு விடும் நிலையில் இருக்கிறார்கள். 'பெரிய தன்மை'யின் கேட்டினைப் பற்றிப் பிரான்டியிஸ் (Brandeis) என்பவர் பொருத்தமாகக் கூறிய கருத்துகளுக்கு அமெரிக்கச் சமூகக் கோட்பாடுகள் ஆதரவு கொடுப்பதாகத் தோன்றுகின்றது. 'பெரிய தன்மை'பற்றிப் பெரிய எழுத்துகளில் எழுதுவதும் பிரமாண்டமானவற்றிலும் மிகப் பிரமாண்டமானவைகளிலும் பெருமை கொள்வதும் அமெரிக்க மனப்பான்மையாகியுள்ளது. இந் நாட்டின் மண் வளம், பொருளாதாரப் பேரரசை வளர்க்க உதவியுள்ளது. இப் பேரரசின் தலைவர்கள், அரசியல் வாதிகளுக்கு மேலாக இருக்கிறார்கள். தலையிடாக் கொள்கை என்ற பெயரில் 'பெரிய' தன்மையை இதன் அரசியலமைப்பை வரைய விட்டு விட்டால் ஆட்சியின் தாங்கும் தன்மைக்கு ஒன்றுமில்லாது போய்விடலாம். எவ்வளவு திடமான பணிக்கோட்பாடுகளைப் பொது அலுவலர்கள் பெற்றிருந்தாலும் தனித்து ஒதுங்கி இருந்துவிட முடியாது. பொது விருப்பையோ இதை வெற்றிகரமாய் எடுத்துக் கூறுகிறவர்களையோ எதிர்க்கமுடியாது. ஆட்சி இயல் தன் 'தாங்கும்' பணியைச் சிறப்பாய்ச் செய்கிறதெனின் அது குடிமக்களைப் பொறுத்ததாகும்.

[12] A Pioneer Study of this Problem is Herring, Pendleton, 'Public Administration and the Public Interest,' New York: McGraw-Hill, 1936. For another informative Study See Blaisdell, Donald C., 'American Democracy under Pressure.' New York: Ronald, 1957.

சாதாரண மனிதனின் வாழ்விற்கு உதவும் வகையில்தான் ஜன நாயகச் சமூக அமைப்புகள் ஏற்படவேண்டுமென்னும் கருத்தானது பெருமை (bigness) பற்றிய சர்ச்சைப் போரால் குழப்பமடைந் துள்ளது. சாதாரண மனிதர்களின் உணர்ச்சிகளைப் பயன்படுத்திய அமெரிக்கர்கள் பெரிய தொழிலைக் காட்டிலும் பெரிய அரசாங்கத்தைக் கண்டு அஞ்சிய காலமுமுண்டு. இருப்பினும், ஒன்று மட்டும் தெளிவா கிறது. பாமர மனிதனின் ஜனநாயகத்தில் நிலவுகின்ற பொருளா தார நிலையின் சிறப்புத் தன்மையை அளவிடத் தகும் நிலையில் அரசாங்கம் பெரியதாக இருக்கவேண்டியுள்ளது.

ஆனால், ஒரு பெரிய அரசாங்கம் உயர்மட்டத்தில் பெரும் கன மாகவும், தனியாதிக்கமாகவும், செயல் திறமற்றதாகவும் இருந்தால் இது ஒரு பெரும் சுமையாகவும் ஓர் இடராகவும் இருக்கும். பொதுத் துறை ஆட்சி இயல் அதிகார அமைப்பிற்கும் இதன் உயர்விலும் மட்டுமன்றிப் பொது நலனிலும் நாட்டம் வைப்பார்களாயின் சமூகப் பணிகளை நிறைவேற்ற முடியும். பிரதிநிதிகளின் அரசாங்கத்தின் கீழ் அரசியல் அதிகாரத்தின் காப்பாளர்கள் சட்டசபையிலும் உயர் நிர்வாக மட்டங்களிலும் தங்கள் கடமையைச் செய்து முடிக்கின்றனர். இவர்கள் அரசியல், ஆட்சி இயல் கடமையின் விதிகளை மனத்திற் கொண்டு, வாக்காளர் நலன்களில் பற்றையும் இவற்றுடன் இணைக்க வேண்டும்.

பகுதி-II அமைப்பும் மேலாண்மையும்

6. திட்டமிடல்

1. திட்டமிடலின் வகைகள்

பொருளற்ற சர்ச்சைகள்: பரந்த அமைப்பையும் மேலாண்மையையும் அணுகுவதில், நாம் திட்டமிடல்பற்றிய வாதத்துடன் தொடங்குவது நலமாகும். செயல்படத் தயாராவதே திட்டமிடலாகும். இறுதிப்பயனை அடையத் திட்டம் ஒரு வழியாகும். ஆட்சி இயல் துறை நிறைவேற்றவேண்டிய குறிக்கோள்களை வகைப்படுத்திக் கொடுப்பதே திட்டமாகும். நிதித் தேவைகள்பற்றிய முடிவுகள், அமைப்பு, பணியாள் தேவை, புறவசதிகளையும், கருவிகளையும் பெறல், வேலை நடைமுறைகள், ஆட்சி இயலின் பல நிலைகள் போன்றவைகளை நோக்கம்பற்றிய நிர்ணயத்திலிருந்தே பெற வேண்டும். திட்டமின்றி வேலை செய்வதில் எவ்வித மேலாண்மைத் திறனும் இருக்காது.

அமெரிக்க நாட்டில் 1930-1939-ன் போது 'திட்டம்' என்பது தவருன பொருளுடன் விளங்கியது. குறிப்பாக அரசாங்கம், ஆட்சி இயல்பற்றிய விவாதங்களில் இது உண்மையாகவே இருந்தது. திட்டமென்றுலே பொதுவுடைமைதான் பலருக்குத் தோன்றியது. உண்மையிலேயே, மார்க்கெட் விதிகளின்படியன்றி, அரசாங்கக் கட்டளையால் இயங்கும் பொருளாதாரத் தொழிற்றுணிவின் மாற்றுச் சொல்லாகத் திட்டத்தைக் கருதினர்கள். என்றுமில்லாத அளவிற்குத் தனியார் துறையினர் தொழில் திட்டத்தில் கவனம் செலுத்திய பொழுது இச் சர்ச்சைகள் நடைபெற்றன. திட்டம் என்ற சொல்லைப் பற்றி முன்பிருந்த அச்சம் இன்று மறைந்துவிட்டது. எல்லாக் குழு முயற்சிகளைப் போலவே திட்டமும், அரசாங்க முறைக்கு இன்றியமையாததோர் ஆட்சி இயல் முறை என்பதைப் பொதுவாகப் பலர்

உணர்கின்றனர். மதிப்பீடு, தீர்ப்பு, நோக்கம் போன்றவைகளைப் பொறுத்தமட்டில் திட்டம் முற்றிலும் நடுநிலையானதொரு முறையென இன்று பலர் அறிந்துகொண்டதாகத் தெரிகிறது.

சோவியத் யூனியனில் கம்யூனிஸ்ட் அரசாங்கம் திட்டத்தை அரசாங்கத்தின் பெரியதொரு நுட்ப முறையாகக் கொண்டிருக்கிறதென்பதில் ஐயமில்லை. இதனால் கம்யூனிஸ்ட் அரசாங்கமாக இல்லாத மற்ற அரசுகள் திட்டத்தைக் கைவிடவேண்டுமென்பதில்லை. உண்மையில், பொதுவுடைமை அரசாங்கங்கள்தாம் நாளைக்குத் தேவையானவைகளை நினைவில் கொண்டு, செயல்படுகின்றனவெனப் பொதுவுடைமை ஆதாரவாளர்கள் வாதிக்கின்றனர். ஜனநாயகத்தில் நம்பிக்கையுள்ளவர்கள்கூட அமெரிக்க ஐக்கிய நாடுகளுக்கும் சோவியத் யூனியனுக்கும் உள்ள வேற்றுமையைக் குறிக்கும்போது, ஒரு நாடு திட்டமிடலில் ஈடுபட்டுள்ளதென்றும் மற்றொன்று திட்டமிடுவதில்லை என்றும் கூறுகின்றனர். 1930-1939--ல் பொது விவாதத்திற்குத் தடையாயிருந்த இந்த வலையில்தான் இவ் வாதம் சிக்கியது. ஒரு குறிப்பிட்ட பொருளாதாரக் குறிக்கோள்களைக் கொண்ட அரசாங்க முறைக்குச் சமமானதாகத் திட்டத்தை வைத்து எண்ணுகின்றனர். இது 'திட்டம்' என்ற சொல்லின் சிதைவேயாகும். இன்று அமெரிக்க நாட்டில் அரசாங்கத்தையும் தொழில் துறைகளையும் நடத்துகின்றவர்கள் திட்டமிடலில் நம்பிக்கை வைத்திருப்பதோடு, திட்டமிட்டும் வருகின்றனர். ஒரு குறிப்பிட்ட குறிக்கோளை இவர்கள் ஏற்பதில்லை; சிறப்பாக, சோவியத் யூனியனின் அரசாங்கம் திட்டமிடும் முறையை இவர்கள் ஏற்பதில்லை. இவர்கள் அனைத்துத் திறனுடைய அரசை, (all-competent state) நம்புவதில்லை. ஆண்டுதோறும், அரசாங்கப் பணிகளையும் உற்பத்திக் குறியளவுகளையும் நிர்ணயிக்கும் பொறுப்பை ஒரு சிறு குழுவிடம் விட்டுவிடுகின்றனர். மேலும் அரசே எல்லா ஆக்க வளங்களையும் பெற்றிருக்கிறதென்பதை இவர்கள் ஏற்கவில்லை.

பன்மைச் சமுதாயத்தில் திட்டமிடல்: அமெரிக்க ஐக்கிய நாடுகளில் ஒரு நூறாயிரம் அரசாங்கங்களுக்குமேல் இருக்கின்றன. இவைகளின் அதிகார வரம்புகள் மாறுகின்றன. நாற்பத்தொன்பது அரசாங்கங்கள் என்ன செய்யவேண்டுமென்று ஒரு மத்திய அரசாங்கம் உத்தரவிட முடியாது. அரசாங்க, ஆட்சி இயலின் போக்குப்பற்றிய சில குறிப்பிட்ட தரங்களைக் கூட்டாட்சிச் சட்டம் ஏற்படுத்தலாம். ஆனால், இதை ஓர் உடன்பாட்டு முறைக் கட்டுப்பாடு என்பதைவிட எதிர்மறைக் கட்டுப்பாடென்றே கூறலாம். அமெரிக்க மாநிலங்களின் அரசாங்கங்கள் சட்டத்தால் 3000 கவுண்ட்டிகளும், 17,000 நகரங்களும், இதே அளவு கிராம, 'நகராட்சிகளும், 50,000க்கு மேற்பட்ட பள்ளி மாவட்டங்களும், மற்றுமொரு

14,000 சிறப்பு வட்டங்களும் செயல்படற்குரிய முறைகளைச் செய்திருக்கின்றன. ஆனாலும், கட்டுப்பாடுகள் இங்குக் குறைந்த அளவிலேதான் இருக்கின்றன. தலச் செயற்பாட்டிற்குரிய குறிக்கோள்களைக் குடிமக்கள் நிர்ணயிக்கக் கணிசமான அதிகாரம் பெற்றிருக்கிறார்கள். பொருளாதாரத்தைப் பொறுத்தமட்டில், அமெரிக்காவில் 5 மிலியன் பண்ணைகளும் குறைந்தது மிலியன் பெரிய பண்ணைகளும் இருக்கின்றன. இவைகளின் ஓர் ஆண்டு உற்பத்தி மதிப்பு மட்டும் 6000 டாலருக்கு அதிகமாகும். அமெரிக்க ஐக்கிய நாடுகளில் தொழில் துறைகள், போக்கு வரத்து, தகவல் ஒலிபரப்பு, கட்டிடம், வாணிகம், நிதி, சில்லறை வியாபாரம், சேவைத் துறைகளின் எண்ணிக்கை 4 மிலியனுக் கதிகமெனக் கணக்கிடப்பட்டுள்ளன. உள் நாட்டு வருவாய்ப் பணியுடன் 700,000 தொழிற்கூட்டு நிறுவனங்கள் வருமான வரி செலுத்திவருகின்றன.

அமெரிக்க ஐக்கிய நாடுகளில் மத்திய திட்டமென்பது இல்லை. பொருளாதாரத் தலைமைத் திட்டம் (Master Plan) கிடையாது. ஓர் இடத்தில் ஒரு குழுவினரால் அல்லது அரசாங்கத்தால் உருவாக்கப் பெறும் திட்டம் என்பது இல்லை. இதிலிருந்து இங்குத் திட்டம் கிடையாதென்று பொருளாகாது; திட்டம் இருக்கிறதென்பதே உண்மையாகும். பல அரசாங்கங்களும் தொழில் துறைகளும் திட்டமிடுகின்றன. ஆனால், எல்லா அரசாங்கங்களும் திட்டமிடுகின்றனவென்பதற்கில்லை. அரசாங்கமோ தொழிலோ பெரியனவாக இருந்தால், இவைகளின் ஆட்சிச் சுமையும் பெரியதாகவே இருக்கிறது. இத்துடன் இவைகளின் திட்டமும் விரிவாகவும் முறையாகவுமிருக்கின்றன.

அமெரிக்க ஐக்கிய நாடுகளில் திட்டமிடல் சிதறும் குணமுடையதாகவே இருக்கிறது. இது சுயேச்சையான சமூகத்தின் மதிப்புகளை ஒத்தே இருக்கிறது. இச் சமூகம் தனி மனிதனின் உள் மதிப்பை ஏற்று ஆதரிக்கிறது. இதுவே போட்டியிடும் சமூகக் குழுக்களின் பன்மைத் தன்மையாகும். இத் திட்டங்களில் கலந்துகொள்வோர் பலர், வேறுபாடுகளைக்கொண்ட அரசாங்க, பொருளாதாரச் சாதனைகளோடு குறிப்பிட்ட திட்டங்களைத் தயாரிப்பதிலும் நிறைவேற்றுவதிலும் உள்ள திறமையில் பெரும் அளவு மாற்றங்கள் இருக்கின்றன. இருப்பினும் திட்டமென்பது சுயேச்சையான ஒரு சமூகத்தின் ஒரு பகுதியேயாகும்.

கட்டுப்பாட்டின்கீழ்த் திட்டமிடல்: பொதுத்துறை ஆட்சி இயலில், அரசியல் முடிவு செய்வதில் ஆட்சி இயல் நிறுவனங்கள் பெறும் பங்கு, திட்டமிடும் முறையின் சிறந்த பாகமாகும். ஒரு குறிப்

பிட்ட வரையறைக்குட்பட்டுதான் இத்தகைய நிறுவனங்கள் அதிகாரத்தைச் செயல்படுத்துகின்றன. சட்டத்தால் குறிப்பிட்டபடிதான் ஆட்சி நிறுவனங்கள் அதிகாரம் செலுத்தமுடியும். ஒரு நிறுவனம் தன் வேலையின் வரம்பை விரிவுபடுத்தவும் அல்லது வேறு விதமாய் இதைச் செய்து முடிக்கவும் சட்டத்தில் ஒரு மாற்றம் காணவேண்டுமென்றுகிறது. மேலும், தலைமை நிர்வாகியின் கட்டுப்பாட்டிற்கும் சட்டசபையின் கட்டுப்பாட்டிற்கும் உட்பட்டுத்தான் நிறுவன அதிகாரம் செயல்படுகிறது. இவ் வழிகளில் ஓர் ஆட்சி நிறுவனம் உயர்தர அரசியல் அதிகாரத்திற்குப் பொறுப்புடையதாக இருக்கிறது. ஆட்சி நிறுவனம் ஒவ்வோர் ஆண்டிலும் சில அரசுகளில் இரண்டாண்டிற்கொரு முறையும் தன் நடவடிக்கைகளுக்குப் பண ஒதுக்கம் பெறவேண்டும். தேவையான பண ஒதுக்கம் பெறத் தலைமை நிர்வாகியின் சிபாரிசு தேவையாகும். பணம் ஒதுக்குவதுபற்றிச் சட்டசபை முடிவு செய்யும். ஆட்சி நிறுவனம், தன் வரவு செலவுத் திட்டத்தைச் சமர்ப்பிக்கும்பொழுது பருவந்தோறும் தன் நடவடிக்கைகளை மெய்ப்பிக்க வேண்டும். இந் நிறுவனம் தன் வேலைகளை எப்படிச் செய்கிறதென்பதைப் பரவலாயுள்ள பொதுத் திறனாய்வுகள் இதன் நிதி வசதியைக் குறைக்கலாம். மறுபடியும், நிறுவனம் இங்கு உயர் அரசியல் அதிகாரத்தால் கட்டுப்பாட்டிற்குள்ளாகிறது. இன்னும் பிற கட்டுப்பாடுகளும் இருக்கின்றன. சுருங்கக்கூறின், ஆட்சி நிறுவனம் அதிகாரம் செலுத்துகிறபொழுது இவ் வதிகாரத்தைச் செயல்படுத்தும் நிறுவன அமைப்பை நாம் பார்த்தல் அவசியமாகும். ஒரு சுயேச்சையான சமூகத்தில் வரையறைக்குட்படாத அல்லது பொறுப்பற்ற அதிகாரம் ஆட்சி நிறுவனத்திற்குக் கிடையாது.

பொதுக்கொள்கையை நிர்ணயிப்பதில் ஆட்சி நிறுவனங்கள் பங்கு பெறுதல் திட்டமிடலின் வழக்கமான வழியாக இருக்கிறது என்பது குறிப்பிடத்தக்க கருத்தாகும். ஓர் ஆட்சி நிறுவனம் தன் கீழ்ச் செயல்படும் கொள்கைகளைப் புனராய்வு செய்யும் பணியை மேற்கொள்கிறது. இம் முறையில், இது விரும்பத்தக்க மற்றக் கொள்கைகளை முடிவு செய்கிறது. புதிய கொள்கைகளைச் செயல்படுத்த ஆட்சி நிறுவனம் உயர்நிர்வாக ஒப்புதலையோ சட்ட ஒப்புதலையோ பெறவேண்டும். இதுவே ஆட்சி இயல் திட்டமென்பது. அரசியல் முறையில் இது ஆட்சி இயலின் ஈடுபாட்டையும் குறிப்பிடுகிறது. ஏனெனில், தலைமை நிர்வாகியும் சட்ட சபையும்தான் மாற்றம் விரும்பத் தக்கதென்று இறுதி ஒப்புதல் கொடுக்கவேண்டும். அல்லது ஒரு நிறுவனம் தன் திட்டக் குறியளவை மாற்றவும் முடிவு செய்கிறது. தலைமை நிர்வாகியின் முடிவு இல்லாதபொழுது இம் மாற்றம் தன் உசித அதிகார வரம்பிற்கு உட்பட்டது என்று நிறுவனம் நம்புகிறது. இருப்பினும், இதற்கு உபரிப் பண ஒதுக்கல்

தேவைப்படலாம் அல்லது பண ஒதுக்கலில் மாற்றம் தேவைப்பட லாம். எனவே, திட்டக் குறியளவுகளில் உத்தேசிக்கப்பட்ட மாற்றங் களைச் செய்வதில் நிர்வாகத்திற்கும் சட்டசபைக்கும் புனராய்வு செய்ய வாய்ப்பு இருக்கிறது. மறுபடியும், அரசியல் முறையில் இது ஒரே சமயத்தில் ஆட்சி இயல் திட்டமாகவும் பங்காகவும் இருக்கிறது.[1]

நிர்வாகத்துறை கொணர்ந்து சட்டசபையினுல் முடிவு செய்யப் பெறும் ஆண்டு வரவு செலவுத் திட்டத்தைத் தயாரித்து நிறைவேற்று வதில் அரசியல் ஆட்சி இயல் திட்டம் பங்குபெறல் மிகத் தெளிவா கிறது. கூட்டரசு மாநில நகராட்சி அரசாங்கங்களின் ஆண்டு வரவு செலவு அறிக்கை முதன்மையானதொரு திட்டமாகும்.[2]

கொள்கைத் திட்டமிடல்: அரசாங்கத்தின் திட்டமிடும் முறையில், ஒரு பாகம் கொள்கைகளைப் பற்றியதாகும். அரசாங்கங் களின் அடிப்படைச் சமூக நோக்கங்களைக் குறிப்பிடும் கொள்கைகளின் மதிப்புப்பற்றிய பரந்த முடிவுகளைத் திட்டம் குறிப்பிடுகிறது. கொள் கை முடிவுகள் முக்கியமானவைகளாக இருப்பதால் இவைகளைச் சட்டத்தால் குறிப்பிடுகின்றனர். கொள்கையை அறிவித்துப் புதிய சட்டங்களைக் கூட்டரசு அரசாங்கமும் மாநில அரசாங்கங்களும் தொடங்குவது வழக்கமாக இருக்கிறது. கொள்கைத் திட்டமிடல் ஆட்சி நிறுவனத்தின் நிகழ்கால வருங்காலச் செயல்களுக்கு மிகச் சிறப்பானதாகும்.

எடுத்துக்காட்டாகப் பெரிய பல தேக்கு அணைக்கட்டுகளிலிருந்து மின்சாரம் உற்பத்தி செய்தல் கூட்டரசுக் கொள்கையாகும். ஆனுல், இம் மின்சாரத்தைச் சில்லறையாக விற்கமுடியாது. இருப்பினும், நீர் மின் நிலையங்களை இயக்குகின்ற நிறுவனங்கள் மின்சக்தியை நகராட்சி நிலையங்களுக்கும், கூட்டுறவு நிலையங்களுக்கும், தனியார் கம்பெனி களுக்கும் விற்கின்றன. எழுத்திலுள்ள சட்ட வரம்பிற்குட்பட்டுத் துணைக் கொள்கையென்று எழலாம். கூட்டரசு நிறுவனங்கள் தலத்திலேயே உற்பத்தியாகும் மின் சக்தியை விற்றுவிடலாமா? அல்லது பல்வேறு மார்க்கட்டுகளுக்குக் கிடைக்கும் வகையில் வினியோகம் செய்யும் நிறுவனங்களை இவைகள் அமைத்துக்

[1] For planning in general, and particularly in relation to the economy, see Dahl, Robert A., and Lindblom, Charles E.. 'Politics, Economics and Welfare, New York: Harper, 1953; John, H., 'Economic Stability in a Changing World,' New York: Oxford University Press, 1953; Redford, Emmette S., 'Administration of National Economic Control, New York: Macmillan, 1952; Galbraith, John K., American Capitalism, Boston: Houghton - Miffin, 1952, and 'The Affluent Society,' Boston: Houghton- Mifflin, 1958; and Boulding, Kenneth E., The skills of the Economist, Cleveland: Howard Allen, 1958.

[2] For fuller discussion, see Chapter 25, 'Fiscal Accountability'. See also Chapter 16, 'The Formulation of Administrative Poli

கொள்ளலாமா? நிர்வாகத்துறை, சட்டசபை ஆகியவற்றின் போக்கைப் பெருமளவு சார்ந்தே கொள்கை முடிவும் இருக்கிறது. கூட்டரசு நிறுவனம் பகிர்வு நிலையங்களை அமைத்துக்கொண்டால், நகராட்சி, கூட்டுறவு மின் நிலையங்கள் போன்ற மொத்தமாக வாங்கு கின்ற நிலையங்களுக்கு முதன்மை இடம் கொடுக்கலாம். கூட்டரசு நிறுவனம் உற்பத்தி செய்யும் மின் சக்தியைத் தலத்திலேயே விற்பதானால் தேவையான வினியோக நிலையங்களை அமைத்துக் கொள்ளக் கூடியவர்க்கு முதன்மை கொடுக்கலாம். தனியார் கம்பெனிகள் விற்பனை செய்யும் மின் சக்தியின் விலை அதிகமெனக் கருதுவோர் நகராட்சி, கூட்டுறவு வினியோக நிலையங்களை ஆதரிக்க லாம். அரசுப் பயன்பாடு கமிஷன்கள் மின்சக்திக் கட்டணங்களை நியாயமான முறையில் கட்டுப்படுத்துகின்றன என்று நினைப்பவர் களும், நகர, கூட்டுறவு நிறுவனங்களைவிடத் தனியார் நிறுவனங்களை விரும்புவோர்களும் உற்பத்தித் தலத்திலேயே விற்பனையாவதை விரும்புவார்கள். ஒரு குறிப்பிட்ட பொருளாதாரப் போக்கு சரி, தவறு என்பனபற்றிய மதிப்புத் தீர்ப்புகள் கொள்கை முடிவை உருவாக்க உதவுகின்றன.

மற்ரேர் எடுத்துக்காட்டை வெளி விவகாரங்களிலிருந்து பெற லாம். இரண்டாவது உலகப் பெரும் போருக்குப் பின் போரால் அழிந்த நாடுகளுக்கு உதவியளித்து மறுவாழ்வளிக்க அமெரிக்க ஐக்கிய நாடு சட்டத்தால் முடிவு செய்தது. பெரும்பாலும், இவ் வுதவிகள் பட்டினியையும் பிணியையும் போக்கக் கொடுக்கப்பட்டன. இத்துடன் உற்பத்தியை முன்னிருந்த நிலைக்குக் கொண்டுவரவும் நகரங்களைச் செப்பனிடவும் இவ் வுதவிகள் பயன்பட்டன. பின், 1947-ல் அரசாங்கச் செயலாளர் வேருெரு கொள்கையை எடுத்துக் கூறினர். குறிப்பாக, ஐரோப்பிய நாடுகளுக்குப் பொருளாதார உதவிவழங்கி, இந்தநாடுகளின் உற்பத்தியைப் பெருக்க நீண்டகாலத் திட்டங்களை மேற்கொள்ளச் செய்வதே இக் கொள்கையாகும். முன் குறிப்பிட்ட கொள்கைப்படி சோவியத் யூனியன் அரை மிலியன் துயருதவி பெற்று மகிழ்ந்தது. இரண்டாவது கொள்கைப்படி, சோவியத் அரசாங்கம் ஒத்துழைக்க மறுத்தது. மேற்கு ஐரோப்பிய நாடுகள் மட்டுமே நீண்டகாலத் திட்டங்களை ஏற்றுக்கொண்டன. 1950-ல் கொரியாப் போர் தொடங்கிய பிறகு, அமெரிக்கா தன் கொள்கையை மாற்றி நேச நாடுகளுக்குப் பொருளாதார உதவி கொடுத்தது. இதன் பயனுகக் கம்யூனிச ஆக்கிரமிப்பை எதிர்க்க நேச நாடுகள் படை வலிமையைப் பெருக்கிக்கொண்டன. 1945—1957க்கு இடைப்பட்ட பன்னிரண்டு ஆண்டில் அமெரிக்கா 60 மிலியன் டாலரை வெளிநாடுகளுக்குப் பொருளாதார உதவியாக வழங்கியது. இத் தொகையில் சுமாராக 11 மிலியனைக் கடனுகவும் 49 மிலியனைக்

கொடையாகவும் கொடுத்தது. மொத்தக் கொடையில் 29 மிலியன் பொருளாதார உற்பத்திப் பெருக்கத்திற்கும், 20 மிலியன் இராணுவப் பாதுகாப்பிற்குமாகும்.

இதற்காதரவான கருத்துகள் என்ன? கணிசமான அளவு போரால் சேதமடைந்த நாடுகளின் நகரங்களில் நிலவிய பட்டினியையும் பிணியையும் அகற்றி, உற்பத்தி வளங்களைப் பெருக்க உதவுவது மனிதாபிமானமாகுமென்றும், இது அமெரிக்க நலன்களுக்குச் சிறப்பாகுமென்றும் முதலில் நம்பினார்கள். அமெரிக்காவின் பரந்த பொருளாதார ஆக்க வளங்களைக் கொண்டும், சொத்துகளுக்குப் போர் அழிவின்மையைக் கொண்டும் இத்தகைய முடிவினை அமெரிக்கர் செய்தது மிகப் பொருத்தமானதேயாகும். பின்னால், அமெரிக்கா பொருளாதார ஆக்கத்தைப் புனரமைப்புச் செய்ய மற்ற நாடுகளுக்கும் உதவியளிக்க முடிவு செய்தது. முதலில் ஐரோப்பியப் பொருளாதாரக் கூட்டுறவையும், உற்பத்தியில் ஒரு நாடு இயற்கை வளங்களையும், பொறியியல் திறமையையும், ஆக்க வசதிகளையும் பெற்றுத் தனி வல்லமையுடையதாக இருப்பதையும் இவ்வுதவி தொடர்புபடுத்தியது. பொருளாதார வளர்ச்சி, மேற்கு ஐரோப்பிய நாடுகளின் வாழ்க்கைத் தரத்தை உயர்த்திக் கம்யூனிசத்தை எதிர்க்க உதவுமென்று எண்ணினார்கள். அமெரிக்க ஐக்கிய நாடுகளின் நுகர்வோர் தேவைகளையும் இது வரும் காலத்தில் நீக்க உதவுமென்றும் கருதினார்கள். 1950-ல் மறுபடியும் போர் தொடங்கியபொழுது, மேற்கத்திய நாடுகளின் அரசியல் பொருளாதார இடர்ப்பாடுகளைச் சோவியத் யூனியன் பயன்படுத்திக்கொள்ள நிச்சயித்துள்ளதன் சான்றுகளைக் கண்டபொழுதும், அமெரிக்கா நேச நாடுகளின் இராணுவ பலத்தைப் பெருக்க உதவுவது தன சொந்த நலனிற்குச் சிறந்ததெனக் கண்டு, இவ்வுதவியை வழங்கச் சட்ட மூலம் தீர்மானித்தது. அமெரிக்காவின் பாதுகாப்பு உற்பத்திப் பொருள்களை மற்ற நாடுகளுடன் பங்கிட்டுக் கொள்வதே இதன் பொருளாகும். இவ்வுற்பத்திப் பொருள்களை அமெரிக்கப் படைகள் பயன்படுத்த வேண்டுமெனின் இராணுவ வீரர்களைக் கணிசமான அளவு அதிகரிக்க வேண்டும். மேலும், உலகெலாம் பரவியுள்ள தற்காப்பு முறைகளை அமெரிக்கா மேற்கொண்டு இராணுவப் பொருள்களையும் வழங்க வேண்டும்.

மற்றோர் எடுத்துக்காட்டை நாம் பார்க்கலாம். ஆறிலிருந்து பதினாறு வயதிற்குட்பட்ட சிறுவர்களும் சிறுமியர்களும் தொடக்கப் பள்ளிக்கும் உயர் நிலைப்பள்ளிக்கும் சென்று இலவசமாகக் கல்வி வசதி பெற வாய்ப்பு இருக்கவேண்டுமென்று பல அரசுகள் சட்டத்தால் தீர்ணயம் செய்திருக்கின்றன. இளைஞர்களுக்கு ஒரு வாய்ப்பளித்து

இவர்களின் எல்லாத் திறமைகளையும் சிறப்பாகப் பயன்படுத்தவும் மக்களாட்சியில் வாக்காளர்களின் கல்வி முக்கியத்துவம் போன்ற கருத்துகளின் அடிப்படையில் இக் கொள்கை முடிவு செய்யப்பெறு கிறது. இக் கொள்கை செயல்படும்போது, பள்ளி ஆட்சியாளர்களுக்கு உதவித் தொகைபற்றிய பிரச்சினை எழும். கொள்கையளவில், எல்லோருக்கும் ஒரே பொருளைக் கற்பிக்கலாமா? அதே வேகத்தில் கற்பிக்கலாமா? பத்துப் பன்னிரண்டு ஆண்டுக் கல்வி பெறுவதில் எல்லோரும் கால வரிசையில் முன்னேறவேண்டுமா? அல்லது சாதனைகளின் அடிப்படையில் முன்னேறலாமா? இக் கேள்விகளனைத் தும் கொள்கையைப்பற்றியனவாம்; ஏனெனில், இளைஞர்கள் முழுத் திறமையுடன் வேலைசெய்வதை ஊக்குவித்தலும் இதற்கு மாறாக, இயல்பான திறமையுடைய வாலிபர்களைக் கல்வி இயல் திட்டங் களுடன் போட்டியிடவிடுவது போன்ற தேர்ந்த முடிவுகளைக் கொள்கை நிர்ணயிக்க வேண்டும்.

எல்லாத் துறைகளிலும் பொது ஆட்சி இயல், கொள்கைப் பிரச்சினைகளை எழுப்புகிறது. இவைகளைத் தலைமை நிர்வாகி போன்ற ஆட்சியாளர் முடிவு செய்யவேண்டும். அல்லது சட்டசபை நிர்ண யிக்க வேண்டும். இவற்றிற்கு நீதிமன்றங்கள் விளக்கம் தரவேண்டும். இக் கொள்கை முடிவுகள், ஆட்சி இயல் செயற்பாடுகளின் ஆணி வேராகும். கொள்கை முடிவு, திட்டமிடலை உட்கொண்டுள்ளது. ஒரு நிறுவனத்தின் குறிக்கோள்களுக்குப் பலியாக விருக்கும் மனிதா பிமானத்தைக் கொள்கைகள் நிர்ணயிக்கவும் மறு மதிப்பீடு செய்ய வேண்டும். இக் குறிக்கோள்கள் தெளிவாக வரையறுக்கப்பட வேண்டும். இவைகளைப் பருவந்தோறும் மறு ஆய்வு செய்ய வேண்டும். கொள்கை உட்கருத்துகளைக் கொண்டு இவைகளைப் பல கூறுகளாய்ப் பிரித்துக்கொள்ளவேண்டும். இவைகளைப் பரவ லாக அறிவிப்பதோடு ஆட்சி நிறுவனம் முழுவதையும் நன்குகப் புரிந்துகொள்ளவேண்டும். கொள்கைத் திட்டமிடல், ஆட்சி இயலின் ஓர் உயிர்ப்பாகமாகும்.

நிகழ்ச்சித் திட்டமிடல்: ஆட்சி இயலின் செயற்பாட்டிற்குக் கொள்கைத் திட்டமிடல் ஒரு பெரிய அல்லது பொது அமைப்பைக் கொடுத்திருக்கிறது. நிகழ்ச்சித் திட்டம் இதைத் தொடர்ந்து வருகிறது. பெற்றுக்கொண்ட கொள்கைக்கு விரிவான திட்டத்தைத் தயாரித்தல் அல்லது நடவடிக்கைகளைச் செயல்படுத்தல் இதனுள் அடங்கும். நிகழ்ச்சித் திட்டமிடலைத் தெளிவாக்க ஓரிரண்டு எடுத்துக் காட்டுகளைக் கூறலாம்.

கொள்கைத் திட்டமிடலின் நன்மை தீமைகளை ஆய்ந்தபின்னர் நேசநாடுகளுக்கு இராணுவ உதவி வழங்குவதாகக் கொள்கை முடிவு

செய்தபின் இதைச் செயல்படுத்தாவிட்டால் இது வெறும் நம்பிக்கை, விருப்பு வெளியீடாகவே இருக்கும். விருப்புகளை நிறைவேற்றுதல் நிகழ்ச்சித் திட்டமிடலின் முதற்படியாகும். ஒரு நிகழ்ச்சித் திட்டத்தை உருவாக்கப் பல வினாக்களுக்கு விடைதரவேண்டும். நாட்டிற்கு நாடு, இராணுவ பலம் நிலைக்க உதவுவதற்கு அமெரிக்க ஐக்கிய நாடுகள் எவ்வளவு பெரிய இராணுவ உதவி கொடுக்கவேண்டும்? இதன் தரை, ஆகாய, கடற்படையின் அமைப்பு எப்படி இருக்கும்? எவ்வகையான கருவிகளைப் பயன்படுத்தலாம்? தேவைப்படும் இராணுவ உதவிகளில் அமெரிக்க ஐக்கிய நாடுகள் எவ்வளவு வழங்கும்? இத் தேவைகளை நிறைவு செய்ய அமெரிக்காவின் உற்பத்தித் திறன் என்ன? மிக முக்கியமான நம் திட்டங்களை வெளியுதவித் திட்டங்கள் எப்படிப் பாதிக்கும்? நேச நாடுகளுக்கு இராணுவ உதவியளிக்கும் கொள்கை முடிவை ஆய்ந்து தயாரித்துத் திட்டத்தை நிறைவேற்றுவதுபோன்ற பல வினாக்களுக்கு விடைகூறவேண்டும்.

மற்றோர் எடுத்துக்காட்டையும் கூறலாம். நமது தொடக்க உயர்நிலைப் பள்ளிமுறைக் கொள்கைக் குறிக்கோளில் கல்வி கற்கும் வாய்ப்பினில் சமத்துவம் இருப்பதைக் குறிப்பிட்டுள்ளோம். இதற்குப் பல திட்டங்கள் தேவையாகும். பாடத்திட்டத்திலும் கற்பிப்பதிலும் ஒரு திட்டம் இருக்கவேண்டும். எழுதுதல், படித்தல், கணக்கு ஆகியவைகளில் எத்தகைய சிறப்பு இருக்கவேண்டும்? கலைக்கும் இசைக்கும் என்ன பங்கு கொடுக்கவேண்டும்? உடற்பயிற்சியின் பங்கு என்ன? சில மாணவர்களின் பெருமளவு கல்வி இயல் மனப்போக்கை ஏற்றுக்கொண்டு படிப்பின் போக்கில் எங்குச் சில மாற்றத்தை உண்டாக்கலாம்? ஒரு புறம், உடல் உழைப்புத் திறமையில் மிஞ்சி நிற்கும் மாணவர்களுக்கு எத்தகைய தொழில் நுட்பக் கல்வி வழங்கலாம்? மறுபுறம், இயந்திர, மின்சாரக் கருவிகளைக் கொண்டு உழைப்போரின் இயல்பான விருப்பிற்கு எத்தகைய கல்வி அளிக்கலாம்? ஆசிரியர்களிடம் என்ன தகுதிகளை எதிர்பார்க்கலாம்? எத்தகைய கட்டிடங்கள் வேண்டும்? இவைகள் எங்கு இருக்கவேண்டும்? கல்வி கற்க எத்தனை குழந்தைகள் இருப்பார்கள்? இதுவே வினாக்களிலெல்லாம் மிகவும் முக்கியமானதாகும். தொடக்கக் கல்வி, உயர்நிலைக் கல்விப் பொறுப்புகளை ஏற்றுக்கொண்டிருக்கும் ஆட்சி நிறுவனம் திட்டமிட இத்தகைய வினாக்களுக்கு விடைதரவேண்டும்.

திட்டக் கூறுகள் : திட்டமிடலின் வழியாகப் பெறும் விடைகளுக்குரிய கணிசமான வினாக்கள் பற்றியதொரு குறிப்பிட்ட நடைமுறை இருப்பதை இந்த எடுத்துக்காட்டுகளிலிருந்து ஒருவர் கண்டு கொள்ளலாம். ஒரு வேலைத் திட்டத்தின் அளவைக்கொண்டு குறிக்கோளை நிர்ணயிப்பது முதல் நிலையாகும். எடுத்துக்காட்டாக, இது

மக்கள்தொகை முன்னறிவிப்புகளை உட்கொண்டிருக்கலாம். ஆட்சி நிறுவனங்களின் கொள்கைத் திட்டமிடலில் மிகச் சிறந்த கூறுகளில் மக்கள் தொகை வளர்ச்சி ஒன்ருகும். பல தரப்பட்ட எடுகோள்களைக் (assumptions) கொண்டு மக்கள் தொகையில் சிறப்பாய்வு செய் வோர்கள் வருங்கால மக்கள் தொகைபற்றி முன்னறிவிப்புகள் கொடுக்கலாம். கடந்த போக்குகளை அடிப்படையாகக் கொண்டு மக்கள் தொகைப் பகிர்வு பற்றியும் முன்னறிவிப்புத் தரக்கூடும்.[8] சிறப்பாக, அடுத்து வரும் பதினைந்து அல்லது இருபது ஆண்டில் தொடர்ந்து வளர்வதை எதிர்பார்த்து மக்கள் தொகையின் அளவு, இருப்பிடம் ஆகியவற்றைக் கருத்தில் கொண்டு திட்டமிடல் சிறந்த தாகும்.

இருப்பினும், சில அரசாங்க நடவடிக்கைகள் மக்கள் தொகை வளர்ச்சியால் பாதிக்கப்படுவதில்லை. தேசீயப் பாதுகாப்புப்பற்றிய தில் இது உண்மையாகும். திற நுட்பக் குறியளவுகளையும் பொறி இயல் சாதனைகளையும் கொண்டு பாதுகாப்புத் திட்டக் குறிக்கோள்கள் அமைகின்றன. இயற்கை வளங்களைக் காத்து வளர்க்கத் திட்டமிடும் பொழுது, கச்சாப் பொருள்களின் உத்தேசத் தேவையையும் இவை களின் தரமான பயன்பாட்டையும், கழிவிற்கேற்ப நிறைவு செய்வதை யும் காப்பு முறைகளையும் மனத்திற் கொண்டு செய்யவேண்டும். அணுச் சக்தியைப் பயன்படுத்தி மின்சக்தி உற்பத்தி நிலையங்களை வளர்க்கத் திட்டமிடும்பொழுது, இத் திட்டம் ஆய்வின் தன்மை யையும் பொருளாதாரக் குறிக்கோள்களையும் சார்ந்திருக்க வேண்டும். விமானப் போக்குவரத்துக் கட்டுப்பாடுகளின் சீரமைப்பு, போக்குவரத் தின் அளவு, காப்பு முறைகள், நுட்பத்திறமை ஆகியவற்றையும் திட்டம் சார்ந்திருக்க வேண்டும்.

எல்லாவற்றிலும், இயன்ற வரை ஓர் அளவைக் குறிப்பிட்டு, அரசாங்கப் பணிகளின் குறிக்கோள்களை உருவாக்கும் வகையில் நிகழ்ச்சித் திட்டம் தொடங்குகிறது. இப்படிச் செய்வதால், ஒரு நிறுவனம் அடுத்து உடன் வரவிருக்கும் ஆண்டுகளில் செய்ய நினைப்பதையும் செய்ய எதிர்பார்ப்பதையும் உணர்ந்து கொள்ள முடியும். மேலும், இத்தகைய திட்டக் குறியளவுகளை நீண்டகால, குறுகியகால நோக்கங்களில் குறிப்பிடலாம். நீண்டகாலக் குறி யளவுகளைக் கால அடிப்படையில் ஐந்து, பத்து, ஐம்பதாண்டுகளுக்கு நிர்ணயிக்கலாம். இவைகளை ஓர் ஆண்டுக் காலத் தவணைகளில்

[8] See Bouge, Donald J., ed., 'Applications of Demography': The Population Situation in the U. S. 1975, Oxford, Ohio : Scripps Foundation for Research in Population Problems of Miami University, 1957.

தரமாகவும் நீண்ட காலத்திற்கென வேறு விதமாகவும் அளவிட்டு அமைத்துக் கொள்ளலாம்.

நீண்ட கால, குறுகிய காலக் குறிக்கோள்களை முடிவு செய்தவுடன் அடுத்து, பணியாட்கள், வசதிகள், செயற்பாட்டுச் சேவைகள், சப்ளைகள் ஆகியவற்றிற்குத் தேவையாகும் வளங்களை நிர்ணயிக்க வேண்டும். பண ஒதுக்கல் வழியாகவும் மற்ற நிதியளிப்பு வழியாலும் இவ் வளங்களைப் பெறவேண்டும். பணம் கிடைக்கும்பொழுது காலமிருக்க வேண்டும். சப்ளைகளை வாங்கிக் கொடுக்கவும், பணியாட்களைப் பொறுக்கிப் பயிற்றுவிக்கவும், தேவையான வசதிகளை அமைத்துச் செயல்படுத்தவும் காலம் தேவையாகிறது. பல இராணுவக் கொள்முதல் திட்டங்களைப் போல், சிலவற்றில், கால அளவிற்குள் கிடைக்கும் ஆக்க வளங்களை எட்டிப் பிடிக்க முடியாமலுமிருக்கலாம். குண்டு வீசும் ஆயிரம் ஜெட் விமானங்களை ஒரு குறிப்பிட்ட ஆண்டில் பெற விரும்பலாம்; அல்லது ஒரு குறிப்பிட்ட காலத்தில் குறிப்பிட்ட எண்ணிக்கை கண்டத்துக்குக் கண்டம் பாயும் ஏவு கணைகள் (Intercontinental ballistic missiles) கிடைக்க வேண்டுமென விரும்பலாம். ஆனால், இக் குறியளவுகளைப் பெறமுடியாமல் போகலாம். பட்டுவாடா அட்டவணையை மாற்றுதல் அல்லது உற்பத்தி வளங்களைப் பெருக்குதல் இதற்கு மாற்றுவழிகளாகும்.

ஒரு நிறுவனம் இப்பொழுது என்ன செய்துகொண்டிருக்கிறதென்பதும் நான்கு அல்லது ஐந்தாண்டுகளில் இது என்ன செய்ய எதிர்பார்க்கிறதென்பதும் ஓர் இடைவெளியை உண்டாக்குகின்றன. வருங்கால வேலைத்திட்டம் இவ் விடைவெளியை நிரப்புகின்றது. குறிக்கோள்கள் நிறைவேற வேண்டுமாயின், வேலைத்திட்டம், சேவை அல்லது செயற்பாட்டை அமைத்து விரும்பிய திட்டக் குறியளவைப் பெறவேண்டும்.

சில சமயங்களில், திட்டக் குறிக்கோள்களை அடைவதற்குப் பெருமளவு புள்ளியியல் விவரங்களும் பரந்த ஆய்வும் தேவைப்படலாம். குண்டு வீசும் விமானங்களுக்கு அணு சக்தியைப் பயன்படுத்த அமெரிக்க ஐக்கிய நாடுகள் முடிவு செய்கின்றனவென்று வைத்துக் கொள்வோம். அடிக்கடி எரி பொருளூட்டாது நெடுங்காலப் பயணம் செய்தல் போன்ற நன்மைகளை அணு சக்தியால் இயங்கும் விமானங்களிலிருந்து பெறலாம். ஆனால், அணு சக்தியால் இயங்கும் விமானங்களை விரும்புதல் வேறு, கட்டுதல் வேறு; இத்தகைய குறிக்கோளை அடையப் பல்லாண்டு ஆய்வும் வளர்ச்சியும் வேண்டும். எனவே, ஆராய்ச்சி வழியாகப் பெறும் அறிவையும் அல்லது புதிய பொறி இயல் நுட்பத் திறமையையும் சார்ந்தே சில திட்டக் குறி

யளவுகள் இருக்கின்றன. திட்டமிடலுக்கும் ஆராய்ச்சிக்கும் இடையே நெருங்கிய தொடர்பிருத்தல் இயல்பேயாம்.

திட்டமிடற்கான அமைப்பு : திட்டமிடல் என்னும் பணி (கொள்கை, திட்டம்) மேலாண்மையின் இன்றியமையாக் கடமையாகும். எந்த ஆட்சி இயல் அமைப்பிலும் திட்டமிடும் தலைவர் தலைமை நிர்வாகியாவார். மேலாண்மையின் எல்லா வகைகளையும் பற்றிய பொதுக் கவனத்திலிருந்து திட்டக் கவனத்தைப் பிரிக்க முடியாது. முறையே, எந்த ஆட்சியாளரும் திட்டமிடும் தனது அதிகாரத்தைப் பிறருக்கு ஒப்படைக்க இயலாது. திட்டமிடற்குரிய தன் கடமைகளைச் செய்ய இவர் பிறர் உதவியை நாடலாம். ஆனால், திட்டமிடும் தன் பொறுப்புகளை இவர் பிறருக்கு மாற்றக்கூடாது.

திட்டத்திற்கும் செயற்பாட்டிற்கும் அடிப்படையான மோதல்கள் இருக்கின்றனவென்று சில சமயங்களில் சொல்வதுண்டு. திட்டத்தைச் செயல்படுத்தும் அலுவலர்கள், அக் கணத்து வேலையில் கவனம் செலுத்துகின்றனரென்றும் வருங்காலத்தில் அக்கறை காட்டுவதில்லையென்றும் சில ஆட்சி இயல் பார்வையாளர்கள் முடிவு கூறியுள்ளனர். இம் முடிவுக்கு எதிராக பல ஆட்சியாளர்கள் அனுபவ வாயிலாக ஒன்றை உணர்ந்திருக்கின்றனர். அதாவது, நடப்பு வேலையில் தேவைக்கதிகமான கவனம் செலுத்துவது நாளைய வேலையைச் செய்யத் தயாராய் இல்லாத நிலையை உண்டாக்கிவிடுமென அவர்கள் உணர்ந்துள்ளனர். உயர் அலுவலர்களில் பலர் ஆட்சி முறையில் திட்டமே உயிர் என்பதையும் இதைப் புறக்கணிக்கலாகாதென்பதையும் உணர்ந்துள்ளனர்.

திட்டத்திற்கும் செயற்பாட்டிற்கும் உள்ள தொடர்பை இரண்டாவது உலகப்போரின் பசிபிக் அரங்கம் சிறப்பாக எடுத்து விளக்கியுள்ளது. அமெரிக்கா இரண்டு கடற்படைகளை இரண்டு படைத் தலைவர்களின்கீழ்ச் சிப்பந்தித் தொகுதிகளுடன் அமைத்தது. குறிப்பிட்ட கடற்படையின் முதல் தலைமை மேரியானத் தீவுகளைத் தாக்குதல்போல், நடவடிக்கை யெடுக்கத் திட்டமிட்டது. போர் தொடங்கும் காலம்வந்ததும், இத் திட்டத்தைத் தயாரித்த கடற்படைத் தலைமையே போர் நடவடிக்கைப் பொறுப்பை ஏற்றது. ஓகினுவா (Okinawa) தாக்குதல் திட்டத்தைப்போல் மற்றப் படைத் தலைமை பின்னர், அடுத்த நடவடிக்கைக்குத் திட்டமிட்டது. சுருங்கக்கூறின், இதே கப்பல்கள் (Carriers, Cruisers, Battleships, destroyers, and escort and supplyships) இருவேறு கடற்படைப் பெயர்களுடன் இருவேறு தலைவர்களின்கீழ் இயங்கின. இவ் வேற்பாடு, திட்டத்திற்கும் செயற்பாட்டிற்குமுள்ள நெருங்கிய தொடர்பைச் சுட்டிக்காட்டுகிறது.

வருங்கால நடவடிக்கைகளுக்குத் திட்டமிட முடியாதவாறு அன்றாட வேலைகளில் ஓர் அமைப்பு ஆழ்ந்திருக்குமாயின் ஆட்சியாளர் ஐயமின்றித் தவறிழைப்பவராவார். நடப்புப் பிரச்சினைகளையொட்டிச் செய்யும் முடிவு வகைகள் விரும்பிய அல்லது விரும்பாத வருங்கால வளர்ச்சிகளை நிர்ணயிக்கும். நிறுவனத்தின் நேரத்தையும் சக்தியையும் அல்லது நீண்ட காலக் குறியளவுகளை வலியுறுத்துவதையும் நடப்பு வேலைப் பளுவில் ஈடுபடுத்துவதை ஆட்சியாளர் தெரிவு செய்துகொள்ளலாம். இத் தெரிவு இவரைச் சேர்ந்ததேயாகும். தன் திட்டப் பொறுப்புகளை நிறைவேற்ற இவருக்குச் சிப்பந்திப் பணியாளர்களின் உதவி தேவையாகலாம். இதற்கென ஒரு தனித்த பிரிவை இவர் ஏற்படுத்தலாம். அல்லது இவர் கீழ் உள்ள உதவியாளர்கள், தங்களின் நேரத்தில் கணிசமானதொரு பகுதியை வருங்காலத் திட்டத் தேவைகளுக்குச் செலவிடலாம். திட்டமிடலுடன் மற்றக் கடமைகளையும் செய்வதற்கு ஒரு மேலாண்மைத் தொகுதி (management group) இருப்பதில் பல நன்மைகள் உண்டு. இம்முறையில், நடப்பு நடவடிக்கைகளையும் நீண்டகாலக் குறிக்கோள்களையும் திட்டங்களையும் தொடர்புபடுத்தி வலிமையுண்டாக்கலாம். திட்டமிடற்கான அமைப்பில் தனித்த சிறப்புடைய பிரச்சினைகள் நகராட்சிகளிலும் கூட்டரசு அரசாங்கத்திலும் தோன்றியுள்ளன. இவற்றை நாம் அடுத்த பகுதியில் பார்க்கலாம். ஒரு பிரச்சினை உருவாகும்பொழுது இதை ஆய்ந்து தக்க நடவடிக்கை மேற்கொள்ளச் சிபாரிசு செய்யக் கமிட்டியை அல்லது கமிஷனைத் தலைமை நிர்வாகி அமர்த்தலாம். இங்கிலாந்திலுள்ள ராயல் (Royal) கமிஷனும் துறைக் கமிட்டியும் இதற்கு மற்ற எடுத்துக் காட்டுகளாகும்.

திட்டம், அரசியல் விவாதத்துடன் நெருங்கிய தொடர்பு கொண்டிருக்கிறது; ஏனெனில், அரசியல் வாதத்திற்கும் பொதுத் திறனாய்விற்கும் உட்பட்டிருக்கும் செலவின வகைகள் சட்டத்தில் புதிய பிரிவுகளையும் முடிவுகளையும் செய்யவேண்டியிருக்கும். இம் முடிவுகள் கட்சிப் பூசல்களை எழுப்பும் என்று சொல்வதற்கில்லை. தேர்வுப் பதவியைப் பெற்று, வைத்துக்கொள்வதை மனத்தில் கொண்டு அரசியல் தலைவர்கள், பொது விருப்பைப் பெறத்தக்க எப் பிரச்சினைகளைப் பொறுக்கி எடுக்கிறார்கள் என்பதைப் பொறுத்தே இது இருக்கிறது. இருப்பினும் அரசாங்கத் திட்டம் அரசியல் வாதத்தைக் கிளப்பாதென நினைப்பது மாயமாகத் தோன்றுகிறது.

2. திட்டமிடலின் பிரச்சினைகள்

பொருளாதாரத்தை நிலைபெறச் செய்தல்: ஆட்சி இயல் செயற்பாடுகளின்றி அரசாங்கத் திட்டத்தின் குறிப்பிட்ட பிரச்-

சினைகளை விவாதிக்க இயலாது. சமீப காலத்தில் பொது மக்கள் கவனத்திலுள்ள பல திட்டப் பிரச்சினைகளையும் வருங்காலத்தில் இன்னும் அதிகக் கவனத்தைப் பெறத்தக்கவைகளையும்பற்றி விரிவாக இப்பொழுது வரைய முயல்வோம்.

கூட்டரசு அரசாங்கம் தொடர்ந்து கொள்கையையும் பொறுப்பையும் இயல்பான எல்லா வழிகளிலும் பயன்படுத்தித் 'தன் திட்டங்களையும் வளங்களையும் (plans and resources) வளர்க்கவேண்டும். இவ் வளர்ச்சி தடையில்லாப் போட்டித் தொழிற்றுணிவு (free competitive enterprise system) முறையுடன் பொருந்தி உச்ச அளவான வேலை வாய்ப்பு, உற்பத்தி, வாங்கும் சக்தி ஆகியவற்றைப் பெருக்க வேண்டுமென்று 1946ஆம் ஆண்டு வேலை வாய்ப்புச் சட்டம் அறிவித்தது. அமெரிக்கப் பொருளாதாரத்தில் இக் கொள்கையும் திட்டமும் தகுந்த செல்வாக்கைப் பெறும் வகையில் இச் சட்டம் கூட்டரசு அரசாங்கத்தைக் கட்டுப்படுத்தியது. அரசாங்கச் செயற்பாட்டு வரம்பிற்குட்பட்டு உச்ச அளவு வேலை வாய்ப்பு, உற்பத்தி, வாங்கும் சக்தி ஆகியவற்றை அரசாங்கம் பெற்று வளர்க்க இச் சட்டம் குறியளவை ஏற்படுத்தியது. அமெரிக்கப் பொருளாதாரத்திற்கும் கூட்டரசு அரசாங்கத்திற்கும் உள்ள தொடர்பை மாற்ற இச் சட்டம் எவ்விதக் கருத்தையும் கூறவில்லை. ஆனால், இச் சட்டம், ஜனாதிபதி திட்டமிடப் பொருளாதார ஆலோசனைக் கவுன்சிலையும் ஜனாதிபதியின் கருத்துகளை மறு ஆய்வு செய்ய ஒரு கூட்டுக் குழுவைக் காங்கிரஸ் சபைக்கும் வழங்கிற்று.[4]

1946ஆம் ஆண்டிலிருந்து அமெரிக்கப் பொருளாதார, நலநிலை பற்றியே தேசியக் கொள்கை இருந்திருக்கிறது. இவ் வாண்டுகளின் பெரும் பகுதியில் உற்பத்தியும் வேலை வாய்ப்பும் பெருகியதோடு ஏறத்தாழ நிலையான பொருளாதார வீக்கமும் இருந்தது. 1949ஆம் ஆண்டிலும், பின் 1953–54, 1957–'58ஆம் ஆண்டிலும் பொருளாதார மந்தம் சிறிது இருந்து வந்தது. இருப்பினும் பல ஆண்டுகள் உற்பத்திச் சுருக்கத்தைவிடப் பெருக்கமே இருந்துவந்தது. இந்த வளர்ச்சி பல கூறுபாடுகளால் உந்தப்பட்டது. வெளியுறவு, தேசப் பாதுகாப்புப் பற்றிக் கூட்டரசு அரசாங்கத்தின் அக்கறை குறிப்பாக 1950-க்குப் பிறகு சோவியத் யூனியனுடன் மோதல் முற்றியதற்கும் ஒரு காரணமாக விருந்தது. மற்ற நாடுகளுக்கு இராணுவ, பொருளாதார உதவியளிக்கவும், தேசப் பாதுகாப்பிற்கான கருவிகளை அபிவிருத்தி செய்யவும் கொள்முதல் செய்யவும் கணிசமாகப் பணம் ஒதுக்கவேண்டியிருந்தது. எனவே, கூட்டரசு அரசாங்கம் பெரு-

[4] *பொருளாதார ஆலோசனைக் கவுன்சில் பற்றி* Nourse, Edwin G., 'Economics in the Public Service', New York: Harcourt, Brace, 1953.

மளவு பணம் செலவிடப் பொருளாதாரக் கோட்பாட்டை மீறி மிகை யாக வரி விதிக்கவேண்டியிருந்தது. பண்ணைப் பொருளாதாரம், சாலையமைப்பு, கல்வி, நீர்வளப் பெருக்கம் போன்ற உள் நாட்டுத் தேவைகளையும் புறக்கணிக்க முடியவில்லை. இரண்டாம் உலகப் போருக்குப்பின், பெரும் செலவினங்களோடு அரசாங்க நடவடிக் கையும் தொடர்ந்து தடையின்றி நிறைவேறியது.

பொருளாதாரப் பகுத்தாய்வுகளும் சிபாரிசுகளும்: வேலை வாய்ப்புச் சட்டப்படி ஜனாதிபதி ஒவ்வோர் ஆண்டிலும் காங்கிரசிற்கு ஒரு பொருளாதார அறிக்கை கொடுக்கிறார். இதில் அமெரிக்கப் பொருளாதாரச் செயற்பாட்டின் சிறப்புக் கூறுகளை ஜனாதிபதி குறிப்பிடுகிறார். இத்துடன் வேலை வாய்ப்பு, உற்பத்தி, வாங்கும் சக்தியைப் பாதிக்கும் அரசாங்கக் கொள்கைகள், திட்டங்களின் மறு ஆய்வு ஆகியவை அடங்கியிருக்கும். பொருளாதார வளர்ச்சியைப் பெருக்குவதற்காகக் கொள்கைகளையும் திட்டங்களையும் மாற்றி யமைப்பது விரும்பத்தக்கதாகும் என ஜனாதிபதி கருதினால் காங்கிர சிற்குச் சிறப்புச் செய்திகளாலும் பொருளாதார அறிக்கை வழியாக வும் தன் சிபாரிசுகளைக் கூறுவார். ஒவ்வொரு பொருளாதார அறிக்கை யும் நடப்புப் போக்கினை ஆய்ந்து அரசாங்க நடவடிக்கைக்குக் கருத்துகளை வழங்கியது. எடுத்துக்காட்டாக, 1953 ஜனவரியில் ஜனாதிபதி ட்ருமென் தன் பொருளாதார அறிக்கை, 'அரசாங்கப் பொருளாதாரத் திட்டங்கள் இப்போதுபோல் ஓர் உயர் அளவு பிறழாமையும் சகலப் பொருளாதாரத் தேவைகளுடன் இவ்வளவு தெளிவான தொடர்பினையும் முன் எப்போதுமே காட்டியதில்லை' என்று குறிப்பிட்டார். பொருளாதாரக் கொள்கைகளை உருவாக்கிச் செயல்படுத்துவதில் நிர்வாக, சட்ட சபைத்துறைகளின் ஒத்துழைப்புப் பற்றியும் ஜனாதிபதி ட்ருமென் குறிப்பிட்டார். 1946ஆம் ஆண்டிற்குப் பிறகு அரசாங்கமும் தனியார் துறையும் பிரச்சினைகளைப் புரிந்து கொள்வதில் நல்லுறவு காட்டினவெனும் கருத்தை ஜனாதிபதி வெளி யிட்டார். 1946ஆம் ஆண்டின் சட்டக் கோட்பாட்டைச் சுருக்கிக் கூறிய ட்ருமென், 'நமது சுயேச்சையான அமைப்பில் முழு வேலை வாய்ப்புப் பொறுப்பைத் தனியார் துறை ஏற்கிற' தென்றும், 'தனியார் துறை செயல்படும் சூழ்நிலையை வளர்க்க உதவுவது அரசாங்கத்தின் கடமையாகு' மென்றும் குறிப்பிட்டார்.

1956 ஆம் ஆண்டு ஜனவரி மாதம் ஜனாதிபதி ஐசன்ஹவர் காங்கிரசுக்கனுப்பிய பொருளாதார அறிக்கை, நடப்புப் பொருளா தாரப் பிரச்சினைகள்பற்றி விரிவாக ஆய்ந்திருந்தது. தனியாரின் கடன் நிபந்தனையை எளிதாக்கவும், வரியைக் குறைக்கவும், வருவாயைக் காக்கவும் அரசாங்கம் தக்க நடவடிக்கை எடுத்து

1953—54ஆம் ஆண்டின் மந்த நிலையை வெற்றியுடன் சமாளித்தது என்பதை அறிக்கை குறிப்பிட்டிருந்தது. 1955ஆம் ஆண்டில் நிகழ்ந்த கணிசமான அளவுப் பொருளாதாரப் பெருக்கத்திற்குத் தேவையான அரசாங்கக் கொள்கைகளை அறிக்கை தெளிவாக்கியது. வரி விதிப்பை நிர்ணயிக்கவும், ஸ்டாக் மார்க்கெட் கடன்களைப் பெருகாமல் பார்த்துக் கொள்ளவும், நுகர்வோர் எளிதாகக் கடன்பெறுவதைக் குறைக்கவும், அரசாங்கக் கச்சாப் பொருள்களின் இருப்புக் குவியலை வெளிக்கொணரவும் அரசாங்கம் கொள்கைகளை வகுத்தது. விவசாயத் தொழிலை மாற்றியமைத்தல், குறிப்பிட்ட துன்பத்திற்குள்ளான பகுதிகளின் வேலையின்மையைக் குறைக்கவும், உற்பத்தியைப் பெருக்கவும், முதியோரின் பொருளாதார நிலையில் முன்னேற்றம் காணவும், வீட்டைச் சொந்தமாக்கிக் கொள்ள உரிமை நீடிப்பும், நகர்ப்புற மறுவளர்ச்சியும் விரிவடையும் பொருளாதாரத்தை நிலைபெறச் செய்யவும் நீண்டகாலக் குறியளவுகளை இவ்வறிக்கை வரைந்து கொடுத்தது.

ஐசன் ஹவரின் 1958 ஆம் ஆண்டு ஜனவரி மாத அறிக்கை வேறுவிதப் போக்கில் இருந்தது. 'துடிப்புடைய சுயேச்சைத் தொழிற்றுணிவுப் பொருளாதாரத்தில் (dynamic, full enterprise economy) நியாயமான நிலையில் விலைகள் வளர்ச்சிப் பிரச்சினைகளில் எவ்வளவு விரைவாக மாற்றம் ஏற்படலாம்' என்பதை 1957 ஆம் ஆண்டின் அறிக்கை ஏற்றுக்கொண்டு தொடங்கியது. பணவீக்கத்தைத் தடுத்துதவும் வகையில் கொள்கைகளை மேற்கொள்ளுதல் அரசாங்கத்தின் கடமையாகுமென்பதையும் அறிக்கை குறிப்பிட்டிருந்தது. 1957ஆம் ஆண்டின் இறுதியில் இருந்த நிலை, தொழிலை ஊக்குவிக்க நடவடிக்கை எடுக்கத் தூண்டியது. கூட்டரசு, மாநில அரசாங்கத்தின் சில குறிப்பிட்ட தேவைகளையும், தேசப் பாதுகாப்பிற்கான சில செலவினங்களையும் அதிகரித்தல் கடன் கொள்வதிலுள்ள கட்டுப்பாடுகளைத் தளர்த்துதல் ஆகிய குறிப்புகள் இவ்வறிக்கையில் அடங்கியிருந்தன.

இக்கொள்கைகள் எம்முறையில் பொருளாதாரத்தைப் பாதிக்கின்றன என்பதையும், சுயேச்சையான பொருளாதாரத் தொழிற்றுணிவு எவ்விதம் உற்பத்தி, வேலை வாய்ப்பு, நுகர்வு ஆகியவைகள் தொடர்ந்து வளர உதவுகின்றன என்பதையும் விரிவாகப் பல நிலைகளிலிருந்து ஆய்வதென்பது இயலாததாகும். பொருளாதார வளர்ச்சிக் கூட்டரசு அரசாங்கத்தின் மிக முக்கியமான பொறுப்பாகியுள்ளது. அரசாங்கக் கொள்கைகள், திட்டங்களின் தேவையான மாற்றங்களோடு பொருளாதார அறிக்கையும் முன்அறிவிப்பும் கூட்டரசு அரசாங்க ஆட்சியின் தொடரான பாகமாகும். குறைந்த

ஆனால், குறிப்பிட்ட ஓர் அளவில் இத்தகைய மாற்றங்கள் மாநில (state) அரசாங்கங்களிலும் ஏற்பட்டு வருகின்றன.

தேசப் பாதுகாப்பிற்கான திட்டம்: இருபதாண்டாகக் கூட்டரசு அரசாங்கத்தின் தனிப்பெரும் ஆட்சி நடவடிக்கையாகத் தேசப் பாதுகாப்பு இருந்துவருகிறது.[5] மொத்தக் கூட்டரசுச் செலவுத் தொகையில் தேசப் பாதுகாப்பிற்குப் பெரும் பங்கு சென்று விடுகிறது. வரும் ஆண்டுகளில் கணிசமான வீதம் மாற்றம் ஏற்படுவதற்கில்லை. தேசப் பாதுகாப்பு, கூட்டரசு அரசாங்கத்தின் மிகப் பெரிய ஆட்சி இயல் சாதனையாகும். மிகப் பெரிய திட்ட முயற்சிகளும் இத்தகையனவேயாம். உண்மையாக, இராணுவ நடவடிக்கையில் திட்டம் உயிர் போன்றது. அமெரிக்க ஐக்கிய நாடுகளின் தேசீய நலன் பாதுகாப்பு மிரட்டல் நிலைகளும் தொடர்ந்து கவனத்தில் உள்ளன.

தேசீயப் பாதுகாப்புக் கொள்கைகள், திட்டங்கள்பற்றி அண்மையில் பெருமளவு சர்ச்சை எழுந்துள்ளது. இது உணரற்பாலதே. பெருந்தொகை தேசப் பாதுகாப்புக்கு ஒதுக்கப்படுவதோடு, நிதியையும் பணியாட்களையும் போர்முறைக் கருவிகளுக்கென ஒதுக்கி அமெரிக்க ஐக்கிய நாடுகளுக்குப் பெருமளவு பாதுகாப்பு வழங்குதல் பாதுகாப்புத் துறையின் கடமையில் பெரும் பங்காகும். இத்தகைய முடிவுகளைச் செய்தல் எளிதன்று. தவறான முடிவுகள் செய்யப்படுவதாக நினைப்பவர்களை இம் முடிவுகள் உடனடியாகக் கிளப்பிவிடலாம். எடுத்துக்காட்டாக, இப்பொழுது பயனற்றுப்போன B 36 விமானங்களை மையமாகக் கொண்ட தேசீயப் பாதுகாப்பைப்பற்றி 1949-ல் சர்ச்சை தோன்றியது. பின்னர், விமானப் படையின் கனமான குண்டு வீச்சு விமானங்கள் தாக்குதலுக்குப் பயனற்றவை எனக் கருதி, இவற்றை அமெரிக்கா கடல் கடந்த இராணுவத் தளங்களுடன் இணைத்தது. இவைகள் சோவியத் இலக்கை எட்ட முடியவில்லை. இத்துடன், இது ஒரு தாக்கும் கருவியேயன்றித் தற்காப்புக் கருவியாகாது. அண்மையில் B 47, B 52 குண்டு வீச்சு விமானங்கள் பற்றியும் இதே போன்ற வாதங்கள் எழுந்தன. கண்டத்துக்குக் கண்டம் பாயும் ஏவுகணைகளுடன் மற்ற இராணுவத் தேவையுடன் ஒப்பிடும் சர்ச்சைகள் எழுந்தன.

[5] *வெளிநாட்டு விவகாரங்கள் தேசப் பாதுகாப்புப்பற்றிய மிகப் பல நூற்களில் சிறந்தவைகள்*; Kissinger, Henry A., 'Nuclear Weapons and Foreign Policy,' New York: Harper, *1957*. Finletter, Thomas K., 'Foreign Policy': 'Next Phase', New York: Harper, *1958*; Agar, Herbert, 'The Price of Power,' Chicago: University of Chicago Press, *1957*; Millis, Walter, 'Arms and Men,' New York: Putnam, *1956*; and Osgood, Robert E., 'Limited War:' The Challenge to American Strategy,' Chicago: University of Chicago Press, *1957*.

இராணுவத் திட்டக் கருத்துக்கள்: இரண்டாம் உலகப் போருக்குப்பின் தேசியப் பாதுகாப்புத் திட்டம் முதன்மையான மூன்று கூறுகளைக் கொண்டுள்ளது. இவைகள், அமெரிக்க ஐக்கிய நாடுகள் ஈடுபடும் ஒருவகையான போர்பற்றிய கருத்து; இவ்வாறு ஈடுபட்டு நடத்தும் போரில் பயன்படலாகும் கருவிமுறைகள் பற்றிய தொரு கருத்து; இத்தகைய போருக்கான நேர்முக இராணுவ வலிமை பற்றிய கருத்து.

இரண்டாவது உலகப் போர் முடிந்தபின், வருங்கால உலகப் போர் இலக்கிற்கு அமெரிக்கா உட்பட வேண்டியிருக்குமென இராணுவக் கருத்து உருவாகியது. இம் முறை வாதம் எளிதானது. இரண்டாவது உலகப் போரின்போது அமெரிக்காவின் உற்பத்தி வலிமையும், சோவியத் யூனியனின் ஆள்பலத்துடன் நிலப்படைக் குவிப்பும், பெரும் பங்கு பெற்றுச் செயல்பட்டன. உற்பத்தி வளங் களைப் போர்ப் பொருள்கள் உற்பத்திக்கு மாற்ற அமெரிக்கா பெரு மளவு காலத்தைச் செலவிட்டது. 1941-ல் ஜப்பானியத் தாக்கு தலுக்குப் பிறகும் பொருளாதாரத்தைத் திரட்டக் காலமிருந்தது. ஐரோப்பாவிலும் தூரக் கிழக்கிலும் பெருமளவில் தாக்குதல் தொடங் கிய1944வரை காலமிருந்தது. இக் கருத்து வெளிப்படையானது. கடந்தகால நிகழ்ச்சிகளைக் கணித்துணரும் வருங்கால ஆக்கிரமிப் பாளர் எவரும் அமெரிக்க ஐக்கிய நாடுகளின் பொதிந்த இராணுவ வலிமையை அகற்றிவிடுவதையே முதற்குறிக்கோளாகக் கொள்வார். எந்த ஆக்கிரமிப்பாளரையும் உடனடியாகவும் உருப்படியாகவும் எதிர்த்துத் தாக்கப் பெரிய இராணுவத்தையும், பெருமளவு இராணுவத் தளவாடக் கொள்முதலையும் தயாராய் வைத்திருப்பதே சரியான வழி என்று இராணுவத் திட்டமிடுவோர் கருதினர். வருங் காலப் போர்பற்றிய இக் கருத்துடன், அணுகுண்டைப் பெரிய ஆயுதமாக விருத்தி செய்யவும் விமானப் படையை முதன்மையான இராணுவ வலிமையாக ஆக்கவும் அமெரிக்க அரசாங்கம் முற்பட்டது. 1954-ல் அரசுச் செயலாளராகிய டல்லஸ் (Dulles) கூறிய, ‘பேரெதிர் தாக்குதல் (Massive Retaliation) இப் போர் முறைக் கொரு கருத்து விளக்கமாகும். அமெரிக்கப் பாதுகாப்புத் திட்டத்தில் பெருமளவு இக் கருத்து தொடர்ந்து ஆதிக்கம் பெற்றுள்ளது. இருப் பினும், 1950-ல் அமெரிக்கா, கொரியாப் போரில் குறிப்பிட்ட அளவில் இறங்கியது. இப் போரால் அமெரிக்கா நேர்முகமாகத் தாக் கப்படவில்லை. இப் போரால் அமெரிக்கக் கடற்கரைக்கு இடர் ஏற்பட வில்லை. ஐக்கிய நாடுகளின் வலிமையில் பெரும் பங்கு பெற்றுள்ள அமெரிக்க ஆயுதப் படைகளுக்குப் பேரிடர்களுக்குப் பின் ஓர் இராணுவத் தேக்க நிலையும் 1953-க்குப் பிறகு நிலையற்றதோர் அமை தியும் ஏற்பட்டது. 1958-ல் தூர மத்திய கிழக்கிலுள்ள லெபனுன்

(Lebanon) என்னும் நாட்டில் அமெரிக்கப் படைகள் இறங்கின. அமெரிக்கா, ஒரு நேர்முகப் பெருந் தாக்குதலுக்குள்ளாவதைக் காட்டிலும் ஒரு 'வரையறைக்குட்பட்ட' (limited war) போரால் மிரட்டப்படலாம் எனப் பார்வையாளர்கள் நம்பத் தொடங்கினூர்கள்.

திட்டமிடலில் நிலவும் போர்க் கருத்துகள் ஆயுத முறை பற்றிய கருத்துகளைப் பாதித்தன; இவை பாதித்துக்கொண்டுமிருக்கின்றன. அணுகுண்டுகளின் வளர்ச்சியால் உண்டாகும் மேலெழுந்த வாரியான நன்மையே 1945-க்குப்பின் அமெரிக்கப் பாதுகாப்புக் கருத்தில் ஆதிக்கம் செலுத்துகிறது. இவைகளை மனிதர்கள் செலுத்தும் விமானங்களால் குறிப்பிட்ட இலக்கில் இறக்கவேண்டும். பிறகு 1957இல் திடீரென சோவியத் யூனியன் அமெரிக்காவைவிட ஏவுகணைகளை அபிவிருத்தி செய்வதிலும் முந்திக்கொண்டது. அணுசக்தி, அணுசக்தியில்லாத போராயுதங்களும் மனிதர்கள் செலுத்தும் விமானங்களைவிட வலிமை வாய்ந்தவை யென்பதைச் சோவியத் யூனியன் உணரத் தொடங்கியது. அணுச்சக்தியைப் பயன்படுத்தி நீர்மூழ்கிக் கப்பல்களைக் கட்டமுடியுமென்பதுபோல் அணுசக்தியைப் பயன்படுத்திக் குண்டுவீச்சு விமானங்களைச் செய்வதற்கான தொழில் நுட்பச் சாத்தியக் கூறுகள் ஆராயப் பெறுகின்றன. மனிதர்கள் இயக்கும் விமானங்கள் அணுசக்தி தேசியப் பாதுகாப்பிலிருந்து நீக்கிவிடுமா? போரை நடத்துவதில், ஏவுகணைகள் (missiles) தரை, கடற்படைகளின் பங்கினை நிறைவேற்றுமா ?

ஆயுதங்களைக் கொண்டு இராணுவ வலிமையைக் கணக்கிடல், ஆயுதப் படைகளின் அமைப்பு, இராணுவத் தளவாடங்களின் நடப்பு உற்பத்தி போன்ற பிரச்சினைகள் மூன்ருவது கருத்தைப் புகுத்துகின்றன. அணுகுண்டுகளின் பெரிய இருப்புக் குவிப்பு எவ்வளவு விரும்பத் தக்கது ? பேரெதிர்த் தாக்குதலைச் சாத்தியமாக்க எவ்வளவு பெரும் எண்ணிக்கையில் குண்டுவீச்சு விமானங்கள் தேவைப்படும்? புதிய ஆயுதங்களின் பொறி இயல் முன்னேற்றம் எவ்வளவு வேகமாகச் செல்லவேண்டும்? பெருமளவில் இப் புதிய ஆயுதங்களை எவ்வளவு விரைவாக உண்டாக்கவேண்டும் ? ஒரு பேரெதிர்த் தாக்குதலையும் ஒரு வரையறைக்குட்பட்ட போரிலும் வெற்றி பெறப் புதிய ஆயுதங்களைப் பயன்படுத்த எவ்வளவு பெரிய ஆயுதப் படை வேண்டும்? இத்தகைய ஆயுதப் படைகள் எவ்வளவு சிறப்புப் பயிற்சியைப் பெற வேண்டும்? இராணுவத் திட்டம் விடையளிக்க வேண்டிய வினுக்களில் இவை சில இருப்பினும், பாதுகாப்புத் திட்டமிடல் மிகப் பெரிய, சிக்கல் நிறைந்த நிலை கடந்ததொரு முயற்சியாகும். அமெரிக்க நாடு வாழ்வதும், அந் நாட்டுடன் 'சுதந்தர உலகம்'

நிலைத்திருப்பதும் இப் பணி எவ்வளவு சிறப்பாய் நிறைவேறுகிற தென்பதைச் சார்ந்திருக்கிறது.

நகர்ப்புறத்திட்டம், மாநில, ஸ்தல அரசாங்க நிலைகளில் நகர, நெருக்கம், அமைப்பு போன்ற பிரச்சினைகளைப் போல் வேறெந்தப் பிரச்சினைகளும் கடினமாகவும் கட்டாயமாகவும் இருக்கவில்லை.[6] 1950 இல் அமெரிக்க ஐக்கிய நாடுகளின் மொத்த மக்கள் தொகையில் 55% இருநூறு நகரங்களில் வசித்தனர். 1975 இல் மொத்த மக்கள் தொகையில் மூன்றில் இரண்டு பங்கினர் 200 பெரிய நகரப் பகுதிகளில் வசிப்பார்களென மதிப்பீடு செய்துள்ளனர். மேலும், மக்கள் தொகை யில் 60% இப் பகுதிகளின் நகர மத்தியில் வசிப்பர். 1975 இல் நகர மக்கள் தொகையில் பாதிக்குக் குறையாமல் புற நகர்களில் வசிக்கலாம். வருங்காலத்தில் அமெரிக்க ஐக்கிய நாடுகளின் மக்கள் தொகையில் பாதிக்குமேல் பதினைந்து 'பெரும் நகர்ப் புற' (Superurban) மண்டலங் களில் வசிக்கலாம்.

இம் மண்டலங்களில் ஒன்று அட்லாண்டிக் கடற்கரையோரமாக மெயினிலிருந்து (Maine) வர்ஜினியா (Virginia) வழியாக, மோஹாக் கிலிருந்து (Mohawk) பப்லோ (Baffalo) பள்ளத்தாக்கிற்கு வெளியே அமைகிறது. மற்றொரு மண்டலம் பிட்ஸ் பர்க்கிலிருந்து (Pitts burgh) ஒரு திசையில் கிளீவ் லாண்ட் (Cleveland) டெட்ராய்ட் (Detroit) வழியாகவும், மற்றொரு திசையில் கொலம்பஸ் (Columbus) சின்சி நாட்டி (Cincinnati) இந்தியனு போலிஸ் (Indianapolis), லூசிவில்லி (Louisville), வழியாகவும் செல்கிறது. மூன்றாவது நகர்ப்புற மண்டலம் சிக்காகோவைச் சுற்றியுள்ளது. இதனுள் வடமேற்கு இந்தியானுவும் தென் மேற்கு விஸ்கான்சினும் அடங்கும். மற்ற மண்டலங்கள், மின்னு பொலஸ், செயின்ட் லூயி, நாசஸ் நகர், டல்லாஸ் ஃபோர்த்வொருத், டென்வர், சால்ட்லேக் நகர், சான்பிரான் சிஸ்கோ பாஸ் ஆன்செல்ஸ் ஆகிய நகரங்களைச் சுற்றி இருக்கின்றன. எஞ்சியுள்ள நான்கு மண்டலங்கள் அப்பலோச்சிய பீடபூமி வழியாக, வடகரோலினுவிலிருந்து அட்லாண்டா வரையிலும் ஃப்ரோரிடாவின் கிழக்குக் கரையோரமாகவும்,

[6] தலைநகர, நகர்ப்புறப் பிரச்சினைகளுக்கு Walkar, Robert A., 'The Planning Function in Urban Government,' Chicago: University of Chicago Press, 2nd 3 ed. 1950; Coleen, Miles L., 'Renewing our Cities,' New York: Twentieth Century Fund, 1953; Meyerson, Martin, Terrett, Barbara and Ylvisaker, Paul V., eds., 'Metropolis in Ferment,' Annals of the American Academy of Political and Social Science, 1957. Vol. 314; Gulick, Luther, Metro: 'Growth and Problems of Government in the Metropolitan Areas of the U. S. A., Washington: Governmental Affairs Institute, 1957: and Woodbury, Coleman, ed., 'Urban Redevelopment' and 'The future of Cities and Urban Redevelopment,' Chicago: University of Chicago Press, 1953. See also the Report on St. Louis published in 1957 by the Metropolitan St. Louis Survey.

மோபிலிலிருந்து (Mobile) ஹௌஸ்டனுக்கும் வாஷிங்டன் ஓரி கோனின் மேற்குப் பகுதியின் தாழ்வெளியிலும் இருக்கின்றன.

முதன்மையான பிரச்சினைகள்: நகரச் சிக்கல் மூவகைப் பிரச் சினைகளுடன் பொருத வேண்டியுள்ளது. போக்குவரத்தை நாம் எடுத்துக் கொள்வோம். நகரப் பகுதிகளில் முதன்மையான நெடுஞ் சாலை சிறிது வளர்ச்சியைத் தூண்டின. இதனுல் ஒருவர் இயல்பாக நகர்ப் புறத்தையோ நெருக்கமான குடியிருப்பிடங்களையோ விட்டுச் செல்வதில்லை. இவ் வளர்ச்சியைப் புதிய பெரும் நெடுஞ்சாலைகள் தடை செய்வதில்லை. ஏனெனில் போக்கு வரத்து வேகமாகி வந்துள் ளது. தடையிருந்தால் இச் சாலைகளின் எதிர்விளைவுகள் இருக்கும். நகரப் பகுதிகளுக்கிடையேயும் உள்ளேயும் வாகனங்கள் விரைவாகச் செல்ல வழிகளைக் காண்பதே போக்குவரத்துப் பிரச்சினையாகும். பெரும் அளவில் கடந்த காலத்தில் நெடுஞ்சாலைகள் நகர்ப்புறம் வாழ் மக்களிடையே போக்குவரத்தை மிக எளிதாக்கின. இதனுல் நகர மக்களுக்குள் போக்கு வரத்து முழுமையாகத் தேக்கமடைந்தது. மிக அண்மையில் நகர எல்லைகளுக்குள் தடையற்ற வழிகளைப் பொதுப் பணிகளுக்கு இயன்றவரை நகர்ப்புற மக்கள் அமைத்துக்கொண்டுள் ளனர். என்ருலும், வண்டிகளை நிறுத்தி வைக்கப் போதிய இடவசதி இன்மையால் குறுகிய தலச் சாலைகள் வழியாகத் தடையில்லா வழிகளில் உள்ளே செல்லவும் வெளியே வரவும் நெருக்கடி ஏற்படுகிறது. நகர்ப்புற இட நெருக்க நடப்புப் பிரச்சினைகளை வருங்காலத்தில் நெடுஞ்சாலைகள் தீர்க்கலாம். ஆனுலும் கேந்திர நகரங்கள் வண்டிகள் நிற்கப் போதிய வசதிகளையும் போக்குவரத்தையும் விரிவாக்க வசதி களையும் செய்து தரவில்லையெனில் எத்தகைய முன்னேற்றமும் அரை குறையாகத் தோன்றும்.

தொழில், குடியிருப்புக் கேந்திரமாகவுள்ள நகர நடுப்பகுதியின் வருங்கால நிலை இரண்டாவது வகைப் பிரச்சினைகளைப் பொருத்திருக் கிறது. இப் பிரச்சினை ஓர் அளவிற்குப் போக்குவரத்துப்பற்றிய தாகும். நகர நடுப் பகுதிகளின் வணிக, அலுவலக வசதிகளைச் சீரமைப்புச் செய்வதையும், குடியிருப்பிடங்களாக இருக்கும் சேரிகளை ஒழிப்பதையும் இது சார்ந்திருக்கிறது. நகர்ப் புறங்களைப் புதுப் பித்தல் ஒரு பெரும் சாதனையாகும். திட்டமிடலில் கற்பனையும், திட்ட நிறைவேற்றத்திற்குக் கணிசமான நிதிச் செலவும் இதற்குத் தேவைப்படலாம்.

நகர்ப்புறச் சிக்கலுக்கு அரசாங்கப் பிரிவுகள் போதுமானவைதாமா என்னும் வினுவிலிருந்து மூன்ருவது பிரச்சினை எழுகிறது. இன்று ஒவ்வொரு தலை நகர்ப் பகுதியும் அரசாங்கத்தின் பல்வேறு வகை

யான நடவடிக்கைகளை நிறைவேற்றத் தன்னை அமைத்துக்கொள்ள முடியாத இடருக்குள்ளாகி இருக்கிறது. தனித்த தல அரசாங்கங்களின் நிலைபெற்ற தனி நலன்களும், செருக்கும், வரி வருமானப் பற்றுக்குறை, திறமையற்ற சேவைகள், தொழிலைத் தலப்படுத்துவதற்காகச் சமூகங்களிடையே போட்டிகள், இன்னும் மற்ற நலன்களும் இவ் விடர்களில் பலவாகும். நீர்வசதி வழங்குதலையும் கழிவு நீர் அகற்றலையும் சமூக அடிப்படையிலேயே வைத்திருக்க வேண்டுமென்பதில் பொருளில்லை. இதன் விளைவு, தலைநகர நீர் மாவட்டங்களின் (water districts) வளர்ச்சியாகும். கல்வி, பொதுச் சுகாதாரம் பொது நலம், போக்குவரத்து போன்ற இன்னும் பல பணிகளில் இதே விதப் பிரச்சினைகள் எழுகின்றன. பொது நலம், சுகாதாரம் போன்றவைகள் சில சமயங்களில் நகரிலிருந்து கவுண்ட்டிக்கு மாற்றப்பெறுகின்றன. சில சமயங்களில் தலைநகரப் பூங்காக் குழு போக்குவரத்து நிறுவனம் போன்றவைகள் அரசாங்கத்தின் புதிய எல்லைகளாகின்றன. நல்ல சேவைகளைப் பெற்றுள்ள பகுதிகளின் முன்னேற்றத்தைக் காண்பது கடினமாகும்.

இன்று நகர்ப்புறங்கள், மேம்பாடு நோக்கியும் அழிவை நோக்கியும் போட்டியிடுகின்றன என்று சொல்வது மிகைபடக் கூறலாகாது. கன்சாஸ் (Kansas) நகரம், செயின்ட் லுயி, (St. Louis), கிளீவ்லாண்டு (Cleaveland), டேய்டன் (Dayton), நியூயார்க் (New Yark), பிட்ஸ்பர்க் (Pittsburgh) போன்ற நகரங்களிலும் இன்னும் பல பெருந் தலைநகர்ச் சமூகங்களும் ஒன்றுய்ச் சேர்ந்து தலைநகர்ப் பிரச்சினைகளைப் பரந்த ஆய்வு செய்கின்றன. மாநிலச் சட்டசபைகளின் தொடர்க் கூட்ட மொவ்வொன்றிலும் தல அரசாங்கங்களைத் திடமாக்கவும், நகர நடுப் பகுதியுடன் சுற்றியுள்ள பகுதிகளை இணைக்கவும், அரசாங்கத்தின் புதுப் பிரிவுகள் ஏற்படுத்தவும் பலப் பல திட்டங்கள் கொண்டுவரப்படுகின்றன. வருங்காலம் நகர்ப்புறங்களோடு வளர்ந்து கொண்டு இருக்கும் கவலையை எதிர்நோக்கி யிருக்கும். மேலும், தலைநகர் வாழ்க்கையை மிக மனநிறைவுடையதாய் ஆக்கிக்கொள்ள அரசாங்க நிறுவனங்களையும் மற்றத் தனி நிறுவனங்களையும் நீண்ட காலத் திட்டமிடும்படி மக்கள் வற்புறுத்துவார்கள்.

சுருங்கக்கூறின், பொதுப் பணியின் சிறந்த மேலாண்மைக்குத் திட்டமிடல் என்பது வெறும் கருவி மட்டுமன்று; நமது நாகரிகம் தொடர்ந்து நிலைபெற இது ஒரு நம்பிக்கையாயும் இருக்கிறது.

7. அமைப்பினைப்பற்றிய கருத்துகள்

1. அமைப்பு – வகைகளும் கூறுபாடுகளும்

ஆட்சி நிறுவனங்களின் பல்வகைப் பெருக்கம் : அமைப்புப் பற்றி நாம் இங்குப் பேசும்பொழுது, பெருமளவு, அமைக்கப்பெற்ற முறையான நிறுவனங்களை மனத்திற் கொண்டுள்ளோம். இவைகள் அரசாங்கத்தின் ஆட்சிப் பணிகளைச் செய்வதற்கே ஏற்பட்டவை. குறிப்பிட்ட நிறுவனங்களை நாம் விரைந்தேற்க மட்டுமே இவ் வரையறை நமக்கு அனுமதி கொடுக்கிறது. அரசாங்கத்தின் சட்டசபை, நிர்வாக, நீதித் துறைகளின் குறிப்பிட்ட பணிகளைச் செய்யும் முதன்மை நோக்குடன் இந் நிறுவனங்கள் அமைந்தன. கூட்டரசு அரசாங்கத்தை ஓர் எடுத்துக்காட்டாகப் பயன்படுத்தினல் சட்டசபை நிறுவனங்களுக்குள் அரசாங்க அச்சகம், தலைநகர், அமைப்பாளர், பொதுக் கணக்கு வைப்பு அலுவலகம், காங்கிரஸ் சபையின் நூலகம் ஆகியவை இருக்கக் காண்கிறோம். அமெரிக்க ஐக்கிய நாடுகளின் நீதிமன்றங்களின் ஆட்சி அலுவலகம், கூட்டரசு நிதித்துறையின் வேலை விவகாரங்களை இயக்கத் தலைமை நீதிமன்றத்திற்கு உதவு கிறது. ஜனாதிபதியின் நிர்வாக அதிகாரங்களைச் செயல்படுத்தவும் இவருக்கு உதவவும் பல தனிச் சிறப்புக் குழுக்கள் இருக்கின்றன. இவைகளுள், கேபினெட்டும், ஜனாதிபதியின் நிர்வாக அலுவலகமும் அடங்கும். இந் நிர்வாக அலுவலகத்தினுள் வெண் மாளிகை அலுவலகம், தேசியப் பாதுகாப்புக் கவுன்சில், பட்ஜெட் செயலகம், பொருளாதார ஆலோசகர்களின் கவுன்சில் போன்ற நிறுவனங்களும் அடங்கி இருக்கும்.

அரசாங்கத்தின் செயற்பாட்டுப்பணிகளை நிறைவேற்ற அமைக்கப் பட்டிருக்கும் நிறுவனங்களின்மீது விவாதத்திற்காகச் சிறிது கவனத்தைச் செலுத்துவோம். பொதுக்கொள்கையை நிறைவேற்றுவதும், பொது நலத்திற்குத் தேவையானதென நிர்ணயிக்கப் பெற்ற கணிசமான கடமைகளைச் செய்வதுமே அரசாங்கத்தின் கடமைகளாகும். இவ்வாறு வரையறைக்குள்ளான நிறுவனங்களை நாம் ஆராயத்

தொடங்கும் பொழுதே இவைகளில் பல அமைப்பும் மாதிரியும் இருத்தலை முதலிலேயே காணுகிறோம். அமெரிக்க அரசாங்கத்தில் ஆட்சி நிறுவனத்தின் பொது வகைகள் என்று ஒன்றும் கிடையாது; இக் கருத்தை விளக்க மறுபடியும் நாம் கூட்டரசு அரசாங்கத்தை மேற்கோளாக எடுத்துக்கொள்ளலாம்.

முதன் முதலில், பத்து நிர்வாகத் துறைகளைப் பற்றியும் நாம் குறிப்பிட வேண்டும்.[1] ஊழியர்கள் எண்ணிக்கையிலும் செலவிலும் துறைத் தலைவருக்கும் செயற்பாட்டு உறுப்புகளுக்குமுள்ள தொடர்பிலும் இவைகள் பெரிதும் மாறிக் காண்கின்றன. நிர்வாகத் துறைகளில் ஒன்றான பாதுகாப்புத்துறை மூன்று இராணுவத் துறைகளையும் பல்வேறு கடல் கடந்த இராணுவத் தலைமைகளையும் கொண்டிருக்கிறது. வேறெந்த நிர்வாகத் துறைக்கும் இத்தகைய அமைப்புக் கிடையாது. இருப்பினும் கூட்டரசு நிறுவனங்களில் நிர்வாகத் துறைகள் ஒரு வகையேயாம். இரண்டாவதாக, மற்ற வகைகளுள், மாநிலங்களுக்கிடையேயான வணிகக் கமிஷன், கூட்டரசு வர்த்தகக் கமிஷன், தேசியத் தொழில் உறவுக் கழகம்[2] போன்ற கட்டுப்பாட்டுக் கமிஷன்களும் கழகங்களும் இன்னும் பிறவும் அடங்கும். மூன்றாவதாக, இன்னும் சில சிறப்பான நிறுவனங்களுமிருக்கின்றன. அணுச் சக்திக் கமிஷன், தேசிய மத்தியஸ்தக் கழகம், இரயில்ரோடு ஓய்வுக் கழகம் போன்ற ஒவ்வொன்றிற்கும் பலர் தலைமை தாங்குகின்றனர். அடுத்து, நான்காவதாக, ஒரே ஆட்சியாளரைத் தலைவராகக் கொண்டு போரிலிருந்து ஓய்வு பெற்றவர்களுக்கான நிறுவனம், கூட்டரசு, மத்தியஸ்தம் இணக்கப் பணிகள் (Conciliation), வீட்டமைப்பு நிதி நிறுவனம் போன்ற சமச் சிறப்புடைய துணை நிறுவனங்களுமிருக்கின்றன. ஐந்தாவதாக, தென்னசி தாழ்வெளி நிறுவனம் (Tennesse Valley Authority), கூட்டரசுப் பொருள் வைப்பு ஈட்டுறுதிக்கூட்டு நிறுவனம்[3] (Federal Deposit Insurance Corporation) போல அரசாங்கத்தால் அமைக்கப்படும் கட்டுப்பாட்டிற்குட்படா நிறுவனங்களும் இருக்கின்றன. இவைகளுக்கு இயக்குநர் குழுவே தலைமை தாங்குகிறது. இறுதியாக, கூட்டரசு இருப்பு முறைக் கழக கவர்னர்கள் (Board of Governors of the Federal Reserve System) பண்ணைக் கடன் ஆட்சி, கூட்டரசு வீட்டுக் கடன் பாங்க் கழகம் (Federal Home Loan Bank Board) போன்றவை பன்மை நிறுவனங்களுமாகும். இவைகளை வகைப்படுத்தல் கடினமாகும். இவைகளைச் சட்ட மூலமாகக் காங்கிரஸ் உண்டாக்கியது. இவைகளின் கழகங்களை ஜனாதிபதி

1 ஒன்பதாவது அதிகாரத்தையும் பார்க்கவும், 'துறை முறை'

2 பத்தாவது அதிகாரத்தைப் பார்க்கவும்.

3 பதினொன்றாவது அதிகாரத்தைப் பார்க்கவும்.

செனெட் சபையின் இசைவு பெற்று அமர்த்துகிருர். ஆனல், இவைகள் அரைகுறைப் பொதுக்கூட்டு நிறுவன உறுப்புகளின் மதிப்பீடுகளிலிருந்து நிதி பெறுகின்றன.

இவ்வித வகைப் பெருக்கம் மாநில, தல அரசாங்கங்களில் சமமாகக் காணப்படுகிறது. ஆட்சிக் கழகங்களும் தனி உறுப்பினர்களும் வாக்காளர்களால் தேர்ந்தெடுக்கப்படுவதை நாம் காண்கிருேம். சுருங்கக் கூறின், அமெரிக்க அரசாங்கத்தில் தரமான ஆட்சி நிறுவன முறையைக் காணமுடியாது. இருந்தாலும், அரசாங்கத்தின் ஆட்சிப் பணியை நிறைவேற்றப் பல்வேறு வகையான நிறுவனங்கள் இருக்கின்றன.

அமைப்பின் கூறுபாடுகள்: சிக்கலான அமைப்புக் கூறுபாடுகளுடன் தர்க்கம் செய்யவேண்டிய பொதுத்துறை ஆட்சி இயல் தனித்துறையிலிருந்து வேறுபடுகிறது. நிலவும் அரசியல் கருத்துகளையொட்டியே முதலில் ஆட்சி இயலின் அடிப்படையான அமைப்பின் தோற்றத்தை நிர்ணயம் செய்கிருர்கள். பொது நிறுவனங்களின் அமைப்பு நிலை, செயல் நுட்பத்தையும் அமைப்பில் அந்தஸ்தையும் வழங்குகின்றது. இதைச் சட்டசபை நிர்வாகத் துறை, செல்வாக்குக் குழு, குடிமக்கள் ஏற்கத்தக்கதாய் இருக்கவேண்டும். பொது நிறுவனங்களின் அமைப்புத்தோற்றம் பொதுநலனைக் கொண்டதாக இருக்கிறது.

இரண்டாவதாக, ஆட்சி இயல் செயற்பாட்டிற்குப் பொறுப்பும் அதிகாரமும் பெற்றிருப்பவர்கள் திறமையையும் பயனுடைய சேவையையும் அமைப்பு முறையிலிருந்து எதிர்பார்ப்பது ஒரு நுட்பக் கூறுபாடேயாம். ஒரு நிறுவனத்திற்கு வெளியே அமைப்பு முறையின் பயனுடைமைபற்றிய நுட்பத் தீர்ப்புத் தோன்றலா மென்பதையும் மனத்திற் கொள்ளுதல் சிறப்பாகும். உண்மையிலேயே ஓர் அமைப்புப் பொறுப்புடையவருக்கு இது மனநிறை வளிப்பதாகத் தோன்றலாம். இருப்பினும் வெளியேயுள்ள ஒரு திறனாய்வாளர், இது பயனுடைய ஆட்சிப் போக்கின் தரங்களுக்குப் பொருந்தவில்லை என்று வாதிக்கலாம்.

மூன்ருவதாக ஓர் அமைப்பின் உறுப்புகளாய் இருப்போர்களின் எதிர் வினைகளால் இதன் முறை பாதிக்கப்படலாம். மக்கள் சேர்ந்து செயல்படுவதே அமைப்பாகும். அமைப்பு ஒரு சமூகச் சூழ்நிலையே யாகும். தனி மனிதனின் நடத்தையைப்பற்றி வருமுன் கூறும் அமைப்பும் இதுவேயாகும். ஆனல் சில உயர் அதிகாரிகள் விருப்பம் போல் சூழ்ச்சித் திறம் புரியத் தனி மனிதர்கள் தன்னியக்கமுடையவர்களல்லர். இத் தனி மனிதர்களுக்குச் சொந்தமான விழைவுகளும்,

கருத்துகளும் உணர்ச்சிகளுமுண்டு. ஆகவே, இவர்கள் அமைப்பு ஏற்பாடுகள்பற்றித் தம் செயற்குழுவில் கருத்துடையவர்களாய் இருக்கின்றனர். ஏனெனில், இவைகள் இவர்களின் சொந்த வாழ்க்கையையும் மற்றவர்களுக்கிடையேயுள்ள உறவையும் சிறப்பாகப் பாதிக்கலாம்.

ஆட்சி இயலில் இவ் வரசியல், நுட்ப இயல், தனி இயல் கூறுபாடுகளைப் பகுத்தாய்ந்து அமைப்பு முறைகளைப் புரிந்துகொள்ள வேண்டும். இம் மூன்று கூறுபாடுகளும் ஒன்றுக்கொன்று நிச்சயமாகத் தொடர்புடையன. சில வேளை ஆராயவோ, பகுத்தாய்வு செய்யவோ இவைகளைப் பிரிக்க முடியாமல் இருக்கலாம். இருப்பினும், ஒரு நோக்கிலிருந்து அமைப்பு முறையை ஆராயலாகாது; மூன்று கூறுபாடுகளையும் ஆராய்தல் வேண்டும்.

2. அரசியல் கூறுபாடுகள்

அணுசக்தித் திட்டம் அமைத்தல்: செயற்பாட்டின் எல்லையையும் ஆட்சி நிறுவனத்தின் நிலையையும் அமைப்பு முறை நிறுவுகிறது. இவ் விரண்டும் பெரும் அரசியல் நலனிற்குரியனவாகும்.[4] நாம் அரசியல் நலன்களைப்பற்றிப் பேசும்போது அமெரிக்க அரசாங்கத் திட்டத்தில் அரசியல் முடிவுகளைச் செய்யும் நிறுவனங்களின் அமைப்பு ஏற்பாடுகளில் பொதுப் பிரச்சினைகள் அடங்கியிருப்பதைக் காண்கிறோம். ஆட்சி இயலில் அமைப்பு என்பது சட்டசபை, நிர்வாகத் துறையின் கருத்துகளை உட்கொண்டிருக்கும் பிரச்சினையாகும். இம் முடிவு செய் நிறுவனங்களுக்கப்பால் செல்வாக்குக் குழுக்களின் கருத்தும் பொதுமக்களின் கருத்துகளுமிருக்கின்றன. அமெரிக்க அரசாங்க முறையில் சட்டசபையே அமைப்பின் உருவத்தை நிர்மாணிக்கிறது.[5] புதிய அரசாங்கத் திட்டம் தொடங்கும்பொழுதும் அல்லது ஏற்கெனவேயுள்ள திட்டத்தை விரிவாக்கும்பொழுதும் முடிவு செய்தற்குரியவைகளையொட்டி அமைப்புப்பற்றிய பல பிரச்சினைகள் எழலாம். உண்மையில் அத்தகைய பிரச்சினைகள் அரசாங்கச் செயற்பாட்டின் ஆராய்விற்குரியவற்றுடன் இணைந்துள்ளவைகளே.

[4] *பொதுத்துறை ஆட்சி இயலின் அமைப்புப்பற்றிய அரசியல் கூறுபாடுகள் பெறவேண்டிய கவனத்தைப் பெறவில்லை. வழக்கமாக ஆட்சி இயல் உசித அதிகாரம் அல்லது கட்டுப்பாட்டின் செயற்பாடு போன்ற மற்றப் பிரச்சினைகளை ஏதோ ஆய்வது போல் இக் கருத்தை ஆராய்கின்றனர்.*

[5] *பதினைந்தாவது அதிகாரத்தைப் பார்க்கவும்.*

சட்ட ஆக்கத்திற்குரியனவற்றில் தோன்றும் விவாதத்தைப் பார்த்தோருக்குப் பல எடுத்துக்காட்டுகள் எளிதில் கிடைக்கும். இங்கு இரண்டல்லது மூன்று எடுத்துகாட்டுகளைக் குறிப்பிட்டால் போதுமானது. பிரித்தற்குரிய பொருள்களின் இராணுவப் பயன் பாடுபற்றிய ஆராய்ச்சி, (military use of fissionable materials) வளர்ச்சி, உற்பத்தியாகியவற்றின் தொடர்த் திட்டத்தை 1946-ல் கூட்டரசு அரசாங்கம் நிறுவியது. இரண்டாவது உலகப் போரின் போது அணுகுண்டு உற்பத்தி செய்வதில் போர்த் துறை பெருமளவு முயற்சியில் இறங்கிற்று. ஜப்பானிலுள்ள ஹிரோசிமாவில் முதற் குண்டையும் நாகசாகியில் இரண்டாவது குண்டையும் 1945 ஆம் ஆண்டு ஆகஸ்டில் போட்டபோது இம் முயற்சி பெரும் வெற்றியைக் கண்டது. இவ் வணு குண்டுத் திட்டம் முழு இராணுவத் திட்டமாகப் பின்னர் மாறியது. போர்த் துறையின் அதிகாரம், அமைப்பு, பணம் ஒதுக்கல் போன்றவைகளுள் இத் திட்டம் அடங்கியது. போர் நின்ற தும் இவ் வமைப்பைத் தனியாக விட்டுவைக்கும் நிலை வந்தது. ஆனல், இந் நிலை உண்மையாக உருவாகவில்லை. ஏனெனில், இப் பொருளில் முழுமையாகப் பொதுமக்கள் அக்கறை காட்டத் தொடங் கினர். இதுபற்றிய ஆராய்வதற்குச் செனெட்டில் ஒரு கமிட்டியை அமைத்தனர். இராணுவ அலுவலர்கள், ஜனதிபதியின் சார்பில் பட்ஜெட் செயலகம், கூட்டரசு நிறுவனங்களின் பல அறிவியல் ஆலோசகர்களும் சிபாரிசுகளைத் தயாரித்தனர். இப் பொருள்பற்றிய கருத்தைக் கூறத் தனிச் செல்வாக்குடைய அறிவியல் அறிஞர்களைக் கேட்டுக் கொண்டனர். தொழிற் துறைப் பிரதிநிதிகளும் இப் பொரு ளில் பெரும் அக்கறை காட்டினர். இதன் விளைவாக 1946 ஆம் ஆண்டு அணு சக்திச் சட்டம் நிறைவேறியது. தொடர்ந்த திட்ட மொன்றை இச் சட்டம் ஏற்படுத்தியது.

இச் சட்டத்தில் அமைப்பு ஏற்பாடுகள் மிகச் சிறந்த இடத்தைப் பெற்றிருந்தன. கருத்தாய்வு அறிக்கையுடனும் நோக்க விளக்கத் துடனும் (statement of findings and a declaration of purpose) இச் சட்டம் தொடங்கியது. தனியார் துறை ஆராய்ச்சியைத் தூண்டு தலும், அறிவியல், தொழில் நுட்பவியல் தகவல்களைக் கட்டுப்படுத் தலும், பிரித்தற் பொருள்களை (fissionable materials) உற்பத்தி செய்து பயன்படுத்துவதை அரசாங்கம் கட்டுப்படுத்தல் போன்றவைகளும் இதனுள் அடங்கியிருக்கும். ஐந்து உறுப்பினரைக் கொண்ட அணு சக்திக் கமிஷனை ஒரு நிறுவனமாக இச் சட்டத்தின் அடுத்த பாகம் அமைக்க முற்பட்டது. இத்துடன் ஒரு பொது மேலாளரையும், ஓர் ஆராய்ச்சிப் பிரிவையும், ஓர் உற்பத்திப் பிரிவையும், ஒரு பொறி இயல் பிரிவையும், ஓர் இராணுவப் பயன்பாட்டுப் பிரிவையும் அமைக்க வகை செய்தது. மேலும், கடைசியில் குறிப்பிட்ட பிரிவின் இயக்குநர்

ஆயுதப் படைகளைச் சேர்ந்தவாராக இருப்பார். ஒன்பது உறுப்பின ரடங்கிய ஒரு பொது ஆலோசனைக் கமிட்டியையும் ஓர் இராணுவத் தொடர்புக் கமிட்டியையும் சட்டம் குறிப்பிட்டுள்ளது. அணு சக்தியில் அரசாங்கத் திட்டத்திற்கான அமைப்பு விவரங்களைக் காங்கிரஸ் சட்டத்தால் எந்த அளவிற்கு அமைக்க முடியுமென்பது குறிப்பிடற்குரியது. சட்டம் கமிஷனை ஏற்படுத்தியதோடு இதன் அமைப்பு விவரங்களை இதன் உசித அதிகாரத்திற்கு விட்டு விட வில்லை. இருப்பினும், இச் சட்டத்தில் பொது மக்களின் நலன்களும் ஆயுதப் படைகளின் நலன் போன்ற பல நலன்களும் அடங்கியிருந் தன. இத்துடன் அணுசக்தி வளர்ச்சிக்கான கூட்டரசு அரசாங்கச் செயற்பாடுகளின் அமைப்பு முறைகளையும் சட்டம் இங்குக் குறிப் பிட்டது.

மேல் படிப்பிற்கான அமைப்பு: நடப்புக் கவனத்திற்குரிய முற்றிலும் வேறுபாடானதொரு பொருளை இரண்டாவது எடுத்துக் காட்டாக நாம் குறிப்பிடலாம். ஓகியோவில் உயர்நிலைப் பள்ளி களுக்கப்பால் கல்விச் சுமையின் ஒரு பாகத்தை ஏற்று நடத்தத் தனியார், பொதுத் துறையின் சார்பில் கணிசமான அளவில் மூன்றும் ஆண்டுக் கல்லூரிகளை அல்லது சமூகக் கல்லூரிகளை அமைக்கவில்லை. 1960-ல் கல்லூரி செல்வோர் தொகை கணிசமாக உயரும் என்பது 1950-ல் தெளிவாயிற்று. ஓகியோக் கல்லூரிக் கழக அறிக்கைகளும், உயர்நிலைப் பள்ளிகளுக்கப்பால் கல்வியின் நிலைபற்றிய கவர்னர் கமிஷன் அறிக்கையும் மேற்கொண்டு வசதிகளின் தேவைகளை வலி யுறுத்தின. முதன்மையான நகர்ப்புறப் பகுதிகளில் இதை விரிவாக்க வேண்டுமென்பதிலும் இரண்டாண்டுக் கல்வி புகட்ட வேண்டுமென் பதிலும் பொதுவாக உடன்பாடு இருந்தது.

டெக்சாஸிலும் (Texas) காலிபோர்னியாவிலும் (California) உள்ளது போன்ற பள்ளி மாவட்டங்களால், பொது நடவடிக்கை சம்பந்தப்பட்ட வரையில், இரண்டாண்டுக் கல்லூரிகளை ஏற்படுத்த லாமா என்ற அமைப்புப் பிரச்சினைகள் எழுந்தன. அல்லது இந்தி யாவில் உள்ளது போன்ற மாநிலப் பல்கலைக் கழகங்களின் கிளைகளாக அமைப்பதா வென்னும் பிரச்சினை தோன்றியது. இரு தரப்பிலும் பல வாதங்கள் எழுந்தன. பயன்படுத்தற்கான பள்ளி வசதிகளை ஏற்கெனவேயுள்ள உயர்நிலைப் பள்ளிகள் பெற்றிருத்தலும் பல பள்ளி மாவட்டங்கள் வழங்கும் தொழில் நுட்பக் கல்வி வசதியும் மாநிலப் பல்கலைக் கழகங்கள் இவ் விரண்டாண்டுக் கல்லூரிகளில் போதிய அக்கறை காட்டாதென்ற அச்சமும் தலப் பள்ளி மாவட்டங்களுக்கு ஆதரவான கருத்துகளாகும். இரண்டாண்டுகளுக்கான திட்ட உறுதியும், இருக்கும் உரிமைகளைப் பல பிரிவுகளுக்கு நீட்டித்தல்

உயர்ந்த தரத்தில் கல்வி புகட்டும் வாய்ப்பும் பல்கலைக்கழக ஏற்பாட்டிற்குச் சாதகமான கருத்துகளாகும். இத்துடன், நிதிப் பிரச்சினைகளும் தீர்க்கப்படவேண்டும். முதலில், தலைப் பள்ளி மாவட்டங்கள் ஜூனியர் கல்லூரிகளை ஏற்படுத்தினால் அண்மையிலுள்ள மாவட்டங்களிலிருந்து வரும் இளைஞர்களை என்ன செய்வது? இரண்டாவதாக, தலைப்பள்ளி மாவட்டங்களில் கல்விச் செலவு எந்த விகிதத்தில் இருக்கும்? உண்மைச் சொத்தில் வரிப்பளு எப்படி இருக்கும்? மூன்றாவதாக, செலவின் எவ்வளவு பங்கு மாணவர்களைச் சாரும்? பள்ளி மாவட்டங்கள் மாணவர்களிடமிருந்து கட்டணமாக எவ்வளவு வசூலிக்க முடியும்?

ஓகியோவின் கல்விக் குறிக்கோளின் அடிப்படையில்தான் இச்சிறந்த கொள்கைப் பிரச்சினைகளை நிர்ணயிக்க வேண்டும். இருப்பினும் அமைப்புப் பிரச்சினைகளுடன் இவ் வினாக்கள் தோன்றின, கல்லூரிகளை நடத்த விரும்பும் பெரிய நகர்ப்புறப் பள்ளி மாவட்டங்களுக்கும் கிளை நடவடிக்கைகளை விரிவாக்க விரும்பும் மாநிலப் பல்கலைக் கழகங்களுக்கும் கல்வி அதிகாரம்பற்றியதொரு போராட்டம் மூண்டது. இங்கு, பொது நலனுக்குரிய பெரிய அமைப்புப் பிரச்சினைகளும் உடனடியாகச் சட்ட நடவடிக்கையால் தீர்க்கப்பட வேண்டிய பிரச்சினைகளும் இருந்ததைத் தெளிவாகக் காணலாம்.

ஆயுதப் படைகளை அமைத்தல்: மூன்றாவது எடுத்துக்காட்டையும் நாம் ஆராய்வோம். தேசீயப் பாதுகாப்பு அமைப்பின் நுணுக்கமான நீண்ட வரலாற்றை விரிவாகக் கூறுவதற்கில்லை. ஆனால், மாறுபடும் அளவில் எழுகின்ற முதன்மையான பிரச்சினைகளைக் குறிப்பிட்டு இவைகளை 1947, 1949, 1950-ல் நிறைவேறிய சட்டங்கள் தீர்த்த விதத்தைக் கூறலாம், தரைப்படைக்கும் கடற்படைக்கும் சமமான நிலையை அமைப்பு ரீதியாக விமானப் படை 1947-ல் பெற்றது. தரை, கடல், விமானப் படைகளுக்குள் சிறிதளவு இணைப்பைப் பெற்றது இரண்டாவது பிரச்சினையாகும். இரண்டாவது உலகப் போரின் அனுபவம் கூட்டு நடவடிக்கையின் சிறப்பை எடுத்துக் காட்டியது. எந்தவொரு படையும் முழுமையான இராணுவத்தின் பங்கைப் பெறமுடியாது. இம் முப்படைகளின் இணைந்த முயற்சி தேவையாயிற்று. ஜனாதிபதி படைத் தலைவர் என்ற முறையில், இவருக்குக்கீழ் வாஷிங்டனில் படைத் தலைவர்களின் கூட்டினால் ஓர் அளவிற்கு இதில் வெற்றி ஏற்பட்டது. இத்துடன் பல்வேறு போர் அரங்குகளிலும் இவ் விணைந்த தலைமை அமைந்தது. 1945ஆம் ஆண்டிற்குப்பின் எவ் வகைக் கூட்டு அமைப்பு தொடர்ந்து இருக்கவேண்டுமென்பது அப்பொழுது ஒரு பிரச்சினையாக இருந்தது.

இப் பிரச்சினைக்குரிய விடை 1947ஆம் ஆண்டின் தேசப் பாதுகாப்புச் சட்டத்தில் தெளிவாயிற்று. இதன்படி பாதுகாப்புத் துறையின் செயலாளரின் தலைமையில் தேசீய இராணுவ நிறுவன மொன்று அமைந்தது. மூன்று நிர்வாகத் துறைகளாகிய தரை, கடல், விமானப் படைகளின் பொது இயக்கம், அதிகாரம், கட்டுப்பாடு ஆகியவற்றைச் செயலாளருக்குச் சட்டம் வழங்கி யுள்ளது. இம் மூன்று துறைகளின் பட்ஜெட் தயாரிப்பை மேற்பார்வையிடவும் இணைக்கவும் இவர் அதிகாரம் பெற்றார். இவருக்கு உதவியாகப் போர்த் தளவாடக்கழகமும், ஆராய்ச்சி வளர்ச்சிக் கழகமும் இருந்தன. இத்துடன் படைகளின் துணைத் தலைவரு மிருந்தார். ஆனால் இந்த ஏற்பாட்டின் ஒரு சிரமம் என்னவென்றால் பாதுகாப்புத் துறைச் செயலாளருக்கு இது பொது அதிகாரம் மட்டுமே வழங்கியுள்ளது. அமைப்பிலுள்ள இக் குறைபாட்டை 1949-ல் காங்கிரஸ் நீக்க முயன்றது. குறிப்பாக, ஜேம்ஸ் வி. போரஸ்டல் (James V. Borrestal) என்னும் பாதுகாப்புத் துறையின் முதற் செயலாளரின் துயரத் தற்கொலை நிகழ்ச்சி, கடினமான பணிகளின் இடரான விளைவாகும். எனவே, பாதுகாப்புத் துறை ஒரு நிர்வாகத் துறையாக மாறியது. இதனுடன் இணைந்திருந்த மூன்று துறைகளும் இராணுவத் துறைகளாய் மாறின. பாதுகாப்புச் செயலாளருக்கு அதிகாரம் வழங்கிய வாக்கியத்திலிருந்த 'பொது' என்ற சொல்லை நீக்கிவிட்டு, இராணுவத் துறையின் பட்ஜெட்டில் 'இயக்கமும் கட்டுப்பாடும்' இருக்கும் என்ற சொற்களைப் பயன்படுத்தினர். ஜனாதிபதியின் சீரமைப்புத் திட்டப்படி 1953-ல் தளவாடக் கழகத்தின் பணிகளை நீக்கிவிட்டு இவைகளைப் பாதுகாப்புச் செயலாளரிடம் நேர்முகமாக நிலைபெறச் செய்தார். ஆராய்ச்சி, வளர்ச்சிக் கழகங்களுக்கும் இதே கதிதான் ஏற்பட்டது.

1958-ல் இன்னும் சிலமாற்றங்களைச் செய்தனர். மறுபடியும் பாதுகாப்புத் துறையின் அமைப்புப் பரவலான திறனாய்விற்குட்பட்டது. அமெரிக்க ஐக்கிய நாடுகள் கண்டம் விட்டுக் கண்டம் பாயும் ஏவுகணைகளை உருவாக்குவதில் சோவியத் யூனியனைவிடப் பின்தங்கிய பொழுது, இவ் வாய்வு கிளம்பியது. இப் புதிய சட்டம் மூன்று இராணுவத் துறைகளையும் தனித்துறைகளாக்கியது. ஆனால், பாதுகாப்புச் செயலாளரின் 'இயக்கம் அதிகாரம், கட்டுப்பாட்டின்கீழ்' (direction, authority and control) ஒவ்வொரு துறையும் பணியாற்ற வேண்டுமென்று இச் சட்டம் குறிப்பிட்டது. ஒவ்வோர் இராணுவத் துறையின் இராணுவச் சார்பில்லாச் செயலாளரும் தம் துறையைத் திறம்பட நடத்தப் பாதுகாப்புச் செயலாளருக்குப் பொறுப்புடையவராவர். இத்துடன், பாதுகாப்புச் செயலாளர் வழியாக 'ஐக்கிய போர்த் தலைமை'யைப் படைக்க ஜனாதிபதி அதிகாரம் பெற்றார். இவைகள்,

செயலாளர் வழியாக ஜனாதிபதிக்கு நேராக அறிக்கை கொடுக்கலாம். ஆனால், இவைகள் இராணுவத் துறைகளின் கட்டுப்பாட்டிற் கடங்கா. மேலும், பாதுகாப்புச் செயலாளர், இராணுவத் துறைகளின் கடமைகளை மாற்றவும், திருப்பி வழங்கவும், ஒன்றுதிரட்டவும் அல்லது நீக்கிவிடவும் அதிகாரம் பெற்றிருந்தார். செனெட், பிரதி நிதிகளின் சபையின் ஆயுதப் படைகளின் கமிட்டிக்கு அறிக்கை செய்யாமல் இந் நடவடிக்கைகள் பயனுடையவையாகா வெனினும் செயலாளர் இவ் வதிகாரத்தைப் பெற்றிருந்தார். இக் கமிட்டிகள் ஒப்புதல் தெரிவிக்குமாயின், இவைகளுக்கு அறிவித்த முப்பது நாட்களுக்குள் இந் நடவடிக்கை செயல்திறம்பெறும். இக் கமிட்டிகளில் ஒன்று ஏற்புத்தெரிவிக்கவில்லையென்றால், நாற்பது நாட்கள்கடக்கவேண்டும். இதற்கிடையில் இரு சபைகளில் ஏதொன்றாவது ஏற்கவில்லை என்பதை ஒப்புக்கொண்டால் செயலாளர் எடுக்க நினைத்த நடவடிக்கை ரத்தாகும்.

பதினோரு ஆண்டுக் காலத்திற்கு மேலாகத் தேசிய அமைப்புப் பற்றிய மூன்று முக்கியச் சட்டங்களைக் காங்கிரஸ் ஆய்ந்தது. பின்னர்ப் படிப்படியாகப் பாதுகாப்புச் செயலாளருக்கு இது அதிகாரம் வழங்க விரும்பியது. பாதுகாப்புச் செயலாளருக்குக் கொடுக்கவேண்டிய அதிகாரத்தின் அளவும் மூன்று ஆயுதப்படைகளிடமிருந்து நீக்கிவிடவேண்டிய அதிகாரமும் பொது நலனின் இடரான அமைப்புப் பற்றியதாக இருந்தது. சூழ்நிலைகளுக்கேற்ப இதைத் தீர்க்க வேண்டியதாய் இருந்தது.

அரசியல் பிரச்சினைகளின் செல்வாக்கெல்லை : அமைப்பு பற்றியவைகளில் பொதுநலனை வெளியிடுவதில் சட்டசபை பல பொதுப் பிரச்சினைகளைக் கருத்திற் கொள்ளவேண்டி இருக்கிறது. கூட்டரசு, மாநில, தல நிலைகளில் அரசாங்கத் திட்டத்திலும் பல்வேறு கொள்கைகளிலும் இப் பிரச்சினைகள் எழுகின்றன. ஆட்சி நிறுவனங்களின் எண்ணிக்கைபற்றியது ஒரு பிரச்சினையாகும். சில அரசாங்கத் திட்டங்களை அமைக்க அல்லது விரிவாக்க வாதிடும் பல செல்வாக்குக் குழுக்கள் பணிகளைச்செய்ய ஒரே ஆட்சி நிறுவனத்தைப் படைக்க விரும்புகின்றன; காரணம் தெரிந்ததே. தனியாக ஒரு நிறுவனம் அமைந்தால் செல்வாக்குக் குழுக்கள் தம் கருத்தை நிலவச் செய்யும்; அல்லது குறைந்த அளவில் இவைகளின் கருத்திற்குக் கவனத்தை ஈர்க்கவும் நலமாய் இருக்கும். மேலும் செல்வாக்குக் குழுவின் மனத்திற்குகந்த திட்டமொன்றை ஏற்கெனவேயுள்ள நிறுவனத்துடன் இணைத்துவிடுவதால் நிறைவேற்ற வேண்டிய வேலை தடைப்படலாம்; அல்லது கணிசமாக மாறிவிடலாம். எடுத்துக்காட்டாக, இரயில்பாதை

ஒழுங்கமைப்புபற்றிய அரசிடை வணிகக்கமிஷனுடன் வணிகக்கப்பல் நலன்கள்பற்றிய அரசாங்கச் செயல்களை இணைக்க விரும்புவதில்லை.[6]

தலைமை நிர்வாகி செயல்படுத்தும் ஆட்சி அலுவல்களைக் கண்காணிக்கும் அதிகாரத்தின் அளவு பொது நலனுக்குரிய மற்ருெரு பெரிய அமைப்புப் பிரச்சினையாகும். ஏனெனில், ஆட்சி அமைப்பின் அடிப்படையான கருத்துகள் சட்டத்தால் நிர்ணயிக்கப்படுகின்றன. சட்டசபைக்கும் நிர்வாகத் துறைக்குமிடையே தோன்றும் தவிர்க்க முடியாத பகைமைகளில் சில சட்டங்களில் வெளிப்படலாம். தலைமை நிர்வாகியின் கட்டளைக்குப் பணியத் தயாராய் இல்லாத துறைகளோடு நல்ல முறையில் தொடர்புகொள்ளச் சட்டசபை அடிக்கடி நினைக்கிறது. துறைத் தலைவர்களின் பதவிக்காலத்தைக் காலவரம்பின்றி வைத்துக்கொள்வதைவிடப் பதவிக்காலத்தைக் காலவரையறை செய்யச் சட்டசபை விரும்பலாம். ஒரு நிறுவனத் தலைவர் ஏன் நீக்கப்படுகிருர் என்பதன் காரணத்தை இது அறிய விரும்பலாம். இயன்றவரையில் ஆட்சி இயல் யுக்த அதிகாரத்தை (administrative discretion) வரையறை செய்ய இது முயலலாம். ஏனெனில், நிறுவனம் துய்க்கும் யுக்த அதிகாரம் அதிகமாயின் நிர்வாக மேற்பார்வை வலிமையடையும். ஆட்சி நிறுவனங்களை ஜனுதிபதி தொடர்ந்து கட்டுப்பாடு செய்யும் ஆட்சி அமைப்பை ஏற்படுத்திக் கொடுக்கச் சட்டசபை தயங்குகிறது. மேலும், தலைமை நிர்வாகி மேற்பார்வை செய்யும் பெருமளவு ஆட்சி நிறுவனங்களைப்பற்றிச் சட்டசபை அதிகமாகக் கவலை கொள்வதில்லை.

நிறுவனத் தலைமை மற்ருெரு பிரச்சினையாகும். ஒரு நிறுவனத் தலைவர் ஒருவராய் அல்லது ஒரு கழகமாய் இருக்கவேண்டுமா? சட்டசபைகள் ஒரு கழகத்தையே விரும்புகின்றன. ஏனெனில், ஒரு கழகத்தை நிர்வாக ஆதிக்கத்திலிருந்து எளிதில் பிரிக்கமுடியும்; அல்லது காக்க முடியும். எடுத்துக்காட்டாக, பொதுக் கல்வித் துறையில் நிலவும் தொடக்கப்பள்ளி, இடைநிலைப் பள்ளியின் ஆட்சி ஒரு தனிப்பள்ளி மாவட்டமாகும். இதற்குச் சுயேச்சையாய்த் தேர்ந்தெடுக்கப்பெற்ற ஒரு கழகம் இருக்கிறது. இது ஒரு முழு நேர ஆட்சியாளரை அமர்த்துகிறது. உயர்தரக் கல்வி நிலைகளில் ஒரு காவலர் கழகத்தை அல்லது பொறுப்பாளர் கழகத்தை அமர்த்துவது வழக்கமாகும். இக் கழகங்களைச் சில சமயங்களில் தேர்ந்தெடுப்பதும் கவர்னர் நியமிப்பதுமுண்டு. இக் கழகம் தலைமை நிர்வாகியின் விரிவான ஆட்சிக் கண்காணிப்பிலிருந்து ஒதுங்கி இருத்தல் வழக்க-

[6] 'ஆட்சி இயலில் செல்வாக்குக் குழுக்கள்' என்னும் 14 ஆம் அதிகாரத்தைப் பார்க்கவும்.

மாகும். ஒழுங்கு செய் ஆட்சி இயலிலும் (regulatory administration) இதே நிலைமைதான் நிலவுகிறது. குறிப்பாக விலை நிர்ணயம் அல்லது வணிக அனுமதி வழங்கும் அதிகாரத்திற்குட்பட்டிருந்தால், கூட்டரசு மாநில அரசாங்கங்களின் கட்டுப்பாட்டு அதிகாரங்கள் ஒரு கமிஷனிடமோ கழகத்திடமோ நிலைபெறும். பாதிக்கப்பெற்ற நலங்களுக்கு ஒரு தனி அலுவலரிடமிருந்து கிடைக்கும் நேர்மையுறுதியைக் காட்டிலும் ஒரு கழகத்திடமிருந்து அதிகமாகக் கிடைக்கலாம். இம் முறையில், கழகம் சிறிதளவு நிர்வாகத்தின் மேற்பார்வையிலிருந்து விலகி யிருக்கிறது.[7]

சில செயல்களை நிறைவேற்ற அரசாங்கம் கூட்டு நிறுவனத்தை (Corporation) ஏற்படுத்துதல் விரும்பத்தக்கதாய் இருக்குமா என்பது நான்காவது பிரச்சினையாகும். பொதுவாக, எங்கு ஒரு குறிப்பிட்ட நடவடிக்கை, கட்டண வாயிலாகக் கணிசமான வருவாயைக் கொண்டு வருகிறதோ, அங்கு அரசாங்கக் கூட்டு நிறுவனங்கள் அமைத்துக்கொள்வதுபற்றி இன்னும் பல கூறலாம். பிறகு கட்டணங்களிலிருந்து வரும் வருமானத்தைப் பணிகளுக்குப் பயன்படுத்தலாம். ஒரு கூட்டு நிறுவனம் அமைக்கப்படும்பொழுது மொத்த வருமானங்களுக்குச் செலவு வைத்துக்கொள்வது எளிதாகின்றது. மேலும், ஒரு கூட்டு நிறுவனம் ஆண்டுக்கொரு முறையோ இரண்டாண்டுக் கொருமுறையோ பண ஒதுக்கம் பெறத் தேவையின்றி, நீண்ட காலத் திட்டங்களை நிறைவேற்றலாம். மறுபக்கத்தில், அரசாங்க நிறுவனங்களின் நிதிச் சுயேச்சைபற்றிச் சட்ட சபைகள் ஊக்கம் காட்டுவதில்லை. கூட்டரசு நிறுவனங்களுக்கும் மாநிலங்களிலுள்ள நிறுவனங்களின் ஒத்த பகுதிகளுக்கும் உள்ள தொடர்பு, அல்லது மாநில நிறுவனங்களுக்கும் தலங்களில் உள்ள அதே நிறுவனங்களுக்கும் உள்ள தொடர்பு ஆகியவைபற்றியது ஐந்தாவது பிரச்சினையாகும். சட்ட சபைகள் தல நலன்களைக் காக்க முற்பட்டதுடன் அமைப்பு முறையில் தல ஆட்சி நிறுவனங்களை மத்திய நிறுவனங்கள் கவராதிருக்க உறுதிமொழிகளை நாடின.

இறுதியாக ஒன்றினைக் குறிப்பிடலாம். சட்டங்களில் கூறப்படவில்லையெனினும், கூட்டரசு, மாநில நிறுவனங்களால் படைக்கப்பட்ட தல அல்லது கள அலுவலகங்களில் சட்டசபைகள் பெரும் அக்கறை காட்டின. இத்தகைய அலுவலகங்கள் எங்கு அமைந்திருக்கின்றன வென்பதையும், என்ன வேலை செய்கின்றன என்பதையும் இவைகளை எப்பொழுது விட்டுவிடுதல் அல்லது இணைத்தல் என்பதையும் ஆட்சியாளர்கள் கவனமாய்ப் பார்த்துக் கொள்ள வேண்டும்.

[7] 'சுயேச்சையான கட்டுப்பாட்டு நிறுவனங்கள்,' 10ஆம் அதிகாரத்தைப் பார்க்க.

தலக் குடிமக்களும் தலச் சட்டசபை உறுப்பினர்களும் ஆட்சித் திறமைபற்றி வழக்கமாக மெத்தனமாகவே இருப்பர். தலப் பெருமைக்கும் வசதிக்கும் ஏற்றவாறு ஒரு தல அலுவலகத்தை ஒரு குறிப்பிட்ட சமுதாயம் ஓர் இடத்தில் அமைத்துக்கொள்வதால் கிடைக்கும் பொருள் நன்மையிலேயே இவர்கள் அக்கறை கொண்டுள்ளனர். பல்வேறு வகைகளிலும், பொது ஆட்சி இயல் அமைப்புப் பொது நலன் பற்றியதாகவே இருக்கிறது. அமைப்பிலும் ஆட்சி நிறுவனங்களிலும் தீர்க்கப்படவேண்டிய அரசியல் பிரச்சினைகள் இருக்கின்றனவென்பனவற்றை வேறு விதமாகக் கூறுவதாகும்.

3. நுட்பக் கூறுபாடுகள்

அமைப்புத் தொகுப்பின் அளவுகோல் : (Criteria of oragnizational grouping) வேலைப் பகுப்பு, அமைப்பின் அடிப்படையாகும். ஒரு குறிப்பிட்ட சமூகத்தில் காணும் தேர்ச்சிகள், அறிவு ஆகியவைகளுக்கேற்ப ஓர் ஒருங்கமைந்த குழுவின் அடிப்படையான வேலைப் பிரிவுகளை நிர்ணயம் செய்கின்றனர். ஒரு வகையான, இணைந்த உயர் நோக்குடன் தேவையான திறமைகளையும் தேர்ச்சிகளையும் வளர்க்க நினைக்கும்பொழுது வழக்கமாக அமைப்பில் தொழில் நுட்பப் பிரச்சினைகள் எழலாம்.[8] பல உயர் நோக்கங்கள், ஒரு கால அளவில் அரசாங்கத்தில் ஏற்புப்பெற்றன. வெளியுறவுக் கொள்கை வகுத்தல், தேசியப் பாதுகாப்பு ஏற்பாடு, மக்கள் சொத்துக்காப்பு, வரி வசூலித்தல், பொதுச் சுகாதார வளர்ச்சி, விவசாயத்திற்கு உதவி, கல்வி வசதி, வணிகக் கட்டுப்பாடு சாலைகள் வீதிகள் அமைத்தல். பொருளாதாரத் தொழில் துணிவிற்கு ஊக்கம், தபால் பட்டுவாடாச் செய்தல் போன்ற இன்னும் பல நோக்கங்களும் இவைகளுள் அடங்கும்.

அமைப்பு முறையில் தொழில் நுட்பப் பகுப்பாய்வு பல அளவுகோல்களைப் பயன்படுத்துகிறது. பொதுவாகப் பயன்படுத்தப் படுபவைகளுள் 'திறமை'யும் ஒன்றுகும். இச் சொல்லைப் பல வழிகளில் பயன்படுத்தலாமெனினும், வேலையில் ஈடுபடுத்தும் ஆட் பலம்

[8] பொதுத்துறை ஆட்சி இயலின் நுட்பக் கூறுகள்பற்றிய ஆய்விற்கு, Gulick, Luther and Urwick, eds., 'Papers on the Science of Administration,' New York: Institute of Public Administration, 1937. This should be supplemented by Fesler, James W., 'Area and Administration,' University Alabama: University of Alabama Press, 1949. For Critical Comment see Wallace, Schuyler C., 'Federal Departmentalizatio' New York: Columbia University Press, 1941, and Waldo, Dwight, 'The Administrative State,' A Study of Political Theory of Public Administration, New York: Ronald, 1948.

இயந்திரம், மற்ற வளங்களுக்கேற்பக் கிடைக்கும் உற்பத்திப் பெருக்கத்தையே இச் சொல்லுக்குப் பொருளாகக் கொள்ளுதல் வழக்கமாகும். இதே அல்லது இதனினும் குறைவான வளங்களை வைத்துக்கொண்டு அதிகமாக அல்லது சிறந்த சேவைகளைச் செய்யவும் அதிகமான அல்லது சிறந்த உற்பத்தி செய்யக் கூடியவைகளையே திறமையின் குறியீடாகக் கொள்வதுண்டு. திறமை நீங்கலாக மற்ற அளவு கோல்களுமிருக்கின்றன. இவைகளில் சேவை வசதியும் (Convenience of service) ஒன்றாகும். நன்மை யடை தற்குரியவர்கள் எளிதில் பெறலாகும் நிலையில் அரசாங்கப் பணி இருக்கவேண்டும். சேவையின் தன்மை மற்றோர் அளவுகோலாகும். அரசாங்கத்தின் பணி விரும்பத் தக்க தரமெய்த வேண்டும். இவற்றுள் நிறைவும் வேலையும் அடங்கும். சேவைச் சமத்துவம் அல்லது நேர்மை (equality of service of fairness) நான்காவது அளவுகோலாகும். அரசாங்க வேலை சமத்துவ அடிப்படையில் அனைவருக்குமாக நடைபெற வேண்டும். குடிமக்களில் சிறப்புரிமைகளைப் பெறுதற்கு ஒரு தனி அறிவொளிக் குழு இருக்கிறதென்பதையும், நிலைதாழ்ந்த பல தரப்பட்ட குடிமக்களு மிருக்கின்றன ரென்பதையும் மாற்றுக் கருத்தாக ஏற்பது ஜனநாயகத்திற்குப் புறம்பாகும். சமத்துவ அடிப்படையில் அளவிடும்பொழுது தனி மனிதர்கள் சட்டத்திற்குமுன் சமம் என்பதும் ஒரே சூழ் நிலைகளிலும் நிலைகளிலு மிருப்பவர்களையும் ஒரே மாதிரியாக நடத்த வேண்டுமென்பதும் இதனால் பெறலாகும்.

ஓர் அமைப்பின் நுட்பத் திறமைகளை மதிப்பீடு செய்ய திறமை, வசதி, தன்மை, சமத்துவம் போன்ற நான்கு அடிப்படைகளும் அளவுகோலாகப் பயன்படுகின்றன. இருப்பினும் இந்த அளவு கோல்கள் தன் விளக்கமும் எளிமையு முடையனவாக இருப்பதில்லை. இத்தகைய தரங்களைப் பயன்படுத்துவதில் குறிப்பிட்ட சொந்த முடிவுக்கூறுகள் என்றும் இடம் பெறுகின்றன. இந் நான்கு அளவு கோல்களில் தன்னியக்க நிறுவை நிகழ்வதில்லை. பல வேலைகளில் திறமை ஆராய்வும் சேவை வசதி ஆராய்வும் முரணாக இருக்கலாம். அமைப்புப் பயனுடைமையின் சொந்த முடிவுக் கூறுபற்றிய ஆட்சி இயல் அறிவியலாக வளரும்பொழுது ஒரு கலையாக இருக்கிறது. அமைப்புப்பற்றிப் பயிலும் மாணவர், வளர்ச்சிக்கான வழிகளைக் கூறும் பொழுது இது இதனுள் இருக்கும் கூறுகளை அறிந்துகொள்ள வேண்டும். ஆனால், முடிவைக் கொண்டே பகுத்தாய்வு இருப்பதால் இதை வருங்கால நடத்தைபற்றிய அறிவியல் நுட்ப முன் கூறாகக் கொள்ளமுடியாது.

அமைப்பின் அடிப்படை: ஓர் அமைப்பு முறையினுள், செயல் திறத்தைப் பயனுள்ளதாக வளர்க்கப் பெறும் நோக்கங்களை உட்

பிரிவு செய்து ஆட்சிப்பிரிவுகளை அமைக்க முயலும்போது முதல் பிரச்சினை எழலாம். இயல்பாக, மற்ற நிறுவனங்களிலிருந்து தனித்து நிற்கவல்ல ஓர் ஆட்சி நிறுவனத்தை ஏற்படுத்துதல் முதல் தனி நுட்பச் செயலாகும். தலைமை நிர்வாகியின் மேற்பார்வைக்கும் சட்ட சபையின் மேற்பார்வைக்கும் மட்டுமே இந் நிறுவனம் கட்டுப்பட்டிருக்கும். இதை அமைப்பின் முதன்மையான அடிப்படையெனக் கூறலாம். நாம் விளக்கியுள்ளதுபோல், அமைப்பின் முதன்மையான அடிப்படைகள் சட்டத்தால் இயல்பாக நிர்ணயிக்கப்படுகின்றன. இவைகள் நுட்பத் தரங்களாலன்றிப் பொது அல்லது அரசியல் நலன் களின் விளைவுகளாக இருக்கலாம். இருப்பினும் இவ் விரண்டு கருத்துகளும் நெருங்கிய தொடர்பு கொண்டிருக்கலாம். மேலும், அமைப்பு முறை நிலையானதாகவன்றி இயங்குந் தன்மையுடையதாக வும் இருக்கும். மாறும் அரசியல். நுட்பவியல், சூழ்நிலைகள் அமைப்பு முறையில் மாற்றங்களை உண்டாக்கலாம்.

ஒரு நுட்பக் கருத்தையொட்டிப் பொதுநோக்கு அடிப்படையில் தொடர்புடைய செயல்களை ஒன்றாகத் திரட்டல் ஒரு பெரும் ஆராய் வாகும். இருப்பினும் எதைப் பொதுநோக்கு என முடிவு செய்வது எளிதாகாது. அமைப்பு முறையை நிர்ணயிக்கும் பல கூறுபாடுகளையும் எடுத்துகாட்டுகளையும் கொண்டு நாம் விளக்கலாம். நகர, கிராம, கவுண்ட்டி அல்லது மாநகர அரசாங்க நிலைகளில் மக்களையும் சொத் துகளையும் பாதுகாப்பது மிகச் சிறந்த நோக்கமென நாம் கருது கிறோம். 50,000 மக்களுள்ள ஒரு மாநகரில் ஒரு போலீஸ் பிரிவும், தீயணைப்புப்பிரிவும் பொதுப் பாதுகாப்புத் துறையுடனிருக்கவேண்டும். அல்லது இதே அளவிலுள்ள மற்றொரு மாநகரில் தனியே ஒரு போலீஸ் துறையும் தீயணைப்புத் துறையு மிருக்கலாம். இந்த அமைப்பு முறை ஏற்பாடுகளை அமெரிக்க ஐக்கிய நாடுகளின் நகரங்க ளனைத்திலும் காணலாம். கூட்டாட்சி அரசாங்கத்தில், தென்னசி தாழ்வெளி அதிகாரக் குழு (T. V. A.) வெள்ளக்கட்டுப்பாடு வழங்கும் பொதுநோக்கு அடிப்படையில் ஆறுகளைக் கட்டுப்படுத்தல், கப்பற் போக்குவரத்து, மின்சக்தி உற்பத்தி குறிப்பிடப்பட்ட பகுதிகளின் துணைச் செயல்கள் போன்ற பணிகளைச் செய்கிறது. அமெரிக்காவின் மற்றப் பகுதிகளில் இத்தகைய பணிகளை இராணுவப் பொறியியலார் பிரிவு, உட்துறை, விவசாயத் துறை, சுகாதாரம், கல்வி, பொதுநலத் துறை, கூட்டரசு, மின்சக்தித் துறை போன்ற பல கூட்டரசு நிறுவ னங்களைச் செயல்படுத்துகின்றன. பொறியியலார் பிரிவு வெள்ளக் கட்டுப்பாடு, நதிகளில் கப்பற் போக்குவரத்துபற்றியதாகும். பதினேழு மேற்கு மாநிலங்களின் வறண்ட பகுதிகளின் நீர்ப்பாசன வசதிகளை உட்துறை கவனித்துக் கொள்ளும். விவசாயப் பொருள் உற்பத்தியையும் விற்பனையையும் விவசாயத் துறை பார்த்துக்

கொள்ளும். குடி தண்ணீர் வசதி, சுற்றுப்புறத் துப்புரவு ஆகியவை சுகாதார, கல்வி, பொதுநலத் துறைகளின் பொறுப்புகளாம். நீர் மின்சக்தி அபிவிருத்தி, கூட்டரசு மின்சக்திக் கமிஷனைச் சார்ந்தது.

விவசாயத்துறை வேறொரு வகைப் பிரச்சினையைக் குறிப்பிட்டுள்ளது. இந் நிறுவனம், வாடிக்கைக்காரர் தொகுதியையும் விவசாயத்தை ஆக்கத் தொழிலாகக் கொண்டு ஈடுபட்டுள்ள பண்ணை மக்களையும் அடிப்படையாகக் கொண்டு அமைந்துள்ளது. இவர்கள் விவசாயத்தைத் தம் வாழ்வு முறையாகவும் ஆக்கத் துறையாகவும் கருதி இந் நிறுவனத்திடமிருந்து பெருமளவு சேவைகளைப் பெறுகின்றனர். விவசாயக் கல்வியும் ஆராய்ச்சியும், மண் வளக் காப்பு, விற்பனை, விலைக்காப்பு, உற்பத்திப் பொருள் கட்டுப்பாடு, கால் நடைப் பரிமாற்றம், பண்ணை இல்லக் கடன்கள், கிராமங்களுக்கு மின் சக்தி அளித்தல், வனக் காப்புப் போன்றவைகள் இத்தகைய சேவைகளில் அடங்கும். இருப்பினும், வியத்தகு அளவில் பண்ணைக் கடன் ஆட்சி நிறுவனம் (Farm Credit Administration) பரந்ததொரு கடன் வழங்கு முறையைத் தனி நிறுவனமாக அமைத்துக் கொண்டது. 1939-ல் இருந்து 1953ஆம் ஆண்டு வரை இந் நிறுவனம் விவசாயத் துறையின் ஒரு பாகமாக இருந்தாலும் 1953ஆம் ஆண்டில் உருவான பண்ணைக் கடன் சட்டத்தால் இது தனியாகப் பிரிந்தது. நிலப் பாங்குகளும், குறுகிய காலக் கடனுதவிப் பாங்குகள், கூட்டுறவுப் பாங்குகளாகியவை கூட்டரசு இருப்பு முறையைப் (Federal Reserve System) போன்று இயங்கவேண்டுமென்று எதிர் பார்த்துப் பிரித்தனர். இப் பாங்குகளில் அரசாங்க வைப்பு நிதி குறைக்கப்பட அல்லது அகற்றப்படவேண்டும் என்று எதிர்பார்க்கப்பட்டது. வாடிக்கைக்காரர் தொகுதியின் அடிப்படையில் முதியோர் ஆட்சி நிறுவனம் (Veteran Administration) ஒன்றை அமைத்தனர். மருத்துவப்பணி, ஓய்வூதியமுறை, ஈட்டுறுதித் தொழில், கல்விச் சலுகைகள், வீட்டுக் கடன் காப்புறுதி போன்ற சேவைகளை இது ஏற்று நடத்துகிறது.

பொதுநோக்கத்திற்கு மறு வழிகள் : நாம் இங்குக் கலந்தாய்வு செய்ததில், தொடர்புடைய செயல்களுக்கென ஒருவித அமைப்பைக் காணும் பிரச்சினையில் இரட்டை இயல்பு இருக்கிறது. அரசியல், நுட்ப இயல் ஆகிய இரண்டிலும் அரசியல் கூறுபாடு ஆதிக்கப் போக்கில் இருக்கிறது: இருக்கவேண்டியதும் இதுவேயாம். 1945ஆம் ஆண்டிற்குப் பிறகு அமெரிக்கப் பாதுகாப்பு அமைப்பின் வளர்ச்சியின் எடுத்துக்காட்டுள்ள வரையில் தொழில் நுட்பக் கூறுபாடு மறைந்து விடாது. பொதுநோக்கத்தின் அடிப்படையில் செயல்களைத் தொகுப்பதின் நுட்பக் கூறினைப் பலவற்றில் காணலாம். இவைகள், நோக்கம் (அல்லது பணி), நுட்பம், (கட்டிடம்

அல்லது கட்ட உதவியோர்) புவியியல் பரப்பு, அல்லது சேவை பெறும் வாடிக்கைக்காரர் தொகுதிகள் போன்றனவாம்.

ஓர் அமைப்புத் திட்டத்தின் கூறுபாடுகள் ஆட்சிப்பிரிவின் கீழ்மட்டத்தில் முதலில் செயல்படும். இக் கீழ்மட்டத்தில் துறை அல்லது நிறுவனமிருக்கிறது. ஓர் அமைப்பின் உட்புறக் கட்டு மானத்தைச் சீரமைக்கவும் கட்டவும் நிறுவனத் தலைவர் யுக்த அதிகாரம் பெற்றிருக்கலாம். ஆனால், இது எப்பொழுதும் இப்படியே இருக் காது. உண்மையில், நிறுவனத் தலைவரின் அமைப்புவழி அதிகாரத் தின் நீட்சியே ஆட்சி நிறுவனங்களை வேறுபடுத்திக் காட்டுகிறது. கூட்டரசு அரசாங்கத்தில், அரசுத்துறை, விவசாயத்துறை முதியோர் பற்றிய ஆட்சி, தபால்துறை போன்ற சில பிரிவுகளில் அதிகாரம் கணிசமாக இருக்கிறது. உள்துறை அணுசக்திக் கமிஷன், தொழிலாளர்துறை போன்றவைகளில் சட்ட அதிகாரம் சில சமயங் களில் குறைந்தே காணுகிறது. இருப்பினும், சட்ட அதிகாரமிருந் தாலும் இதைச் செயற்படுத்துதல் பயனுடையதுதானா வென்பது மற்றொரு பிரச்சினையாகும்.

சுருங்கக் கூறின், நோக்கம், நுட்பம், புவியியல், அல்லது வாடிக்கைக்காரர் தொகுதியால் தொடர்புடைய செயல்களைத் திரட்ட அமைப்புக் கட்டுமானத்தில் பல்வேறு வகைகள் ஒருதுறையின் பரப்பினுள் இருப்பதைக் காணலாம். ஒருவகைத்தொகுப்பு மற்றதை விட உயர்ந்தது என்று சொல்வது எளிதன்று. சில சமயங்களில் செயலாய்வு சாத்தியமாகும்பொழுது இதன் வினைகள் ஒரு விடையைத் தரலாம். அமைப்புச்சார்ந்த முடிவுகளைச் செய்ய ஒப்புமை அனுபவம் வழிகாட்டப் பயன்படுகிறது. வேலைப்பளுவைப்போன்ற மாறுகின்ற சூழ்நிலைகளையும் ஆராய்தல் வேண்டும்.

மேற்பார்வைக்கான அமைப்பு: விரும்பத்தகும் அமைப்பு முறையை நிர்ணயம் செய்ய முதலில் கருத்திற் கொள்ளவேண்டியது மேற்பார்வைக்குரிய தேவைகளேயாம். இயல்பாக, ஒன்றுக் கொன்று உறவு முறைகள் அல்லது வேலைகள், வாடிக்கையாளருக்கு வசதி அல்லது மற்றக் காரணங்களுக்கும் தொடர்புடைய செயல்கள் தொகுத்து இணைக்கப்படுகின்றன. ஏனெனில், பெறப்போகும் பொருள்களில் அல்லது சேவைகளில் இவைகளின் கணிசமானதொரு மோதல் ஏற்படும். ஆனால், மேற்பார்வை யென்பது இருவழித் திட்டமாகும். பல்வேறு தொழிற் பிரிவுகளையும் ஒருங்கு சேர்த்து வைத்தல் மேற்பார்வையின் நோக்கமாகும். இருப்பினும், அமைப் பின் ஒரு மட்டத்தில் செலுத்தும் மேற்பார்வையின் சுமையானது ஏற்கத்தக்கதாய் இருக்கவேண்டும்.

பல ஆண்டுகளாக அமைப்பு வல்லுநர்கள் 'கட்டுப்பாட்டின் வீச்சு'ப்பற்றிப் (span of control) பேசி வந்துள்ளனர். ஒரு குறைந்த எண்ணிக்கைத் தொழிற் பிரிவுகளையும் மனிதர்களையும் எம் மேற் பார்வையாளரும் பயனுள்ள முறையில் இயக்கவும் கட்டுப்படுத்தவும் முடியுமென்பது ஒரு கருத்தாகும். உண்மையில், இம் மந்திர எண் ஏழு என வலியுறுத்தப்பட்டது. ஓர் ஆட்சி அலுவலரின் மேற்பார்வைத் திறனுக்கு ஒரு வரையறை உண்டென்பதை அனுபவமும் உளவியல் ஆய்வும் ஏற்றுக் கொண்டுள்ளன. ஆனல், ஒரு பணியின் புதிய தன்மை அல்லது வளர்ச்சி, தேவைப்படும் மேற்பார்வையின் அளவு, நிறைவேறிய வேலையின் பலவகைப் பெருக்கம் போன்ற கருத்துகளுக்குட்பட்டதே இவ் வரையறையாகும்.

தனது வேலையை முன்னரே செய்துவிட்ட ஒரு நிறுவனம் தன் வேலையளவு பெரிதாய் மாருவிட்டாலும், செய்த வேலையின் வகைப் பெருக்கம் வரையறைக்குட்பட்டாலும் இந் நிறுவனம் சிறப்புயர் நுட்ப முறைகளைக் (highly specialised techniques) குறைவாய்ப் பயன்படுத்தியிருந்தாலும் ஓர் ஆட்சி அலுவலர் அதிக மேற்பார்வைப் பணிகளை ஏற்றுக்கொள்ளலாம். இந் நிலைகள் அப்படியே மாறியிருக்குமாயின் குறைந்த மேற்பார்வையைத்தான் ஏற்க முடியும். மேற்பார்வையின் நிலை உயருமாயின் ஒரு மேற்பார்வையாளருக்கு ஒதுக்கிய தொழிற்பிரிவுகள் குறையத் தொடங்கும். ஒரு நிறுவனத்தின் வேலைப் பளு அதிகரித்தாலும், தொழில் பிரிவுகளுக்கிடையே உறவு முறைகள் அதிகரித்தாலும் வேலை நுட்ப முறைகள் மேன்மேலும் சிக்கலடையும். இது நடைமுறை விதியாகும்.

மேலாண்மைக்கான அமைப்பு : அமைப்பு முறையின் நுட்பப் படைப்பிற்கு மேலொரு கூருக ஆட்சியாளருக்குப் போதிய அமைப்புடைய மேலாண்மையும் சொந்த உதவியும் வழங்கவேண்டும். ஆட்சி அமைப்பை நாம் வழக்கமாக ஒரு பிரமிட் (Pyramid) என்ருே, ஏணி என்ருே நினைக்கிருேம். பல சிறிய தொழில் பிரிவுகள் பிரமிடின் அடித்தளமாகவும் அல்லது ஏணியின் முதற்படியாகவும் வைத்துக் கொள்ளலாம். அடுத்து, ஒரு மேற்பார்வையாளர் அல்லது முதலாளியின் (foreman) கீழ் முதற்படித் தொழில் பிரிவுகள் ஒன்ருகத் தொகுக்கப்படுகின்றன. பின் முதல்படி மேற்பார்வையாளர்களும் இவர்களின் தொழில் பிரிவுகளும் சேர்ந்து மற்ருெரு மேற்பார்வையாளரின்கீழ் வருகின்றன. இவர்கள் இயக்குநர்களென்றும் அல்லது தலைவர்கள் (director or chief) என்றும் பெயர் பெறுகின்றனர். மூன்ருவது, நான்காவது, ஐந்தாவது மட்டங்களில் இன்னும் சில மேற்பார்வையாளர்கள் இருப்பர். இவர்களின் மேற்பார்வைக்குள்

இருக்கும் தொகுதிகள் ஒன்றுக்கொன்று தொடர்பு கொள்ளச் சில பொது அடிப்படைகளிருக்கும்.

மேற்பார்வையாளர் பெறும் உதவி முறையை மேலாண்மை அமைப்பு குறிக்கிறது. ஒருவர் அமைப்பு முறை பிரமிடில் அல்லது ஏணியில் ஏறும்பொழுது மேற்பார்வையாளரின் அல்லது ஆட்சி யாளரின் கடமைகள் மிகச் சிக்கலடைகின்றன. மேற்பார்வையிடலேச் சொந்த அல்லது தனிப்பட்ட பொருளில் நினைப்பது இனிமேல் இயலாததாகும். ஆட்சியாளருக்கு உதவி தேவை. மேலாண்மை ஒரு குழுப் பணியாகிவிடுகிறது. குறிப்பாக, உயர் மேலாண்மை (top management) பெருமளவுப் பணியாகத் தொடங்கியுள்ளது. இது பல தனிச் சிறப்புப் பணிகளில் கலந்து கொண்டுள்ளது. இதன் விளைவாக மேலாண்மை அமைப்பு ஆட்சி நிறுவனங்களுக்குத் தனிச் சிறப்பமைந்த நுட்பப் பிரச்சினையாக இருக்கிறது.

மேலாண்மையின் இயல்புகள் : மேலாண்மைபற்றிக் கலந்தாயாமல் மேலாண்மை அமைப்புபற்றிக் கலந்தாய்வது கடினமாகும். பல ஆட்சி நிறுவனங்களில் மூன்று வகையான பரந்த பொறுப்புக்கள் ஏற்றுக்கொள்ளப்பட்டுள்ளன. நிறுவனத்தின் சுயேச்சையான நிகழ்ச்சிகளே இயக்குவதே (directing the substantive affairs of the agency) முதற் பொறுப்பாகும். நிறுவனம் கல்வி பற்றியதாக இருப்பின் கல்வியின் குறிப்பிட்ட சுயேச்சை இயல்புகள் மத்திய மேற்பார்வைக்குரிய பொருளாகும். நிறுவனம் பொதுச் சுகாதாரம் பற்றியதாய் இருந்தால் தடுப்பு மருந்துகளின் சில குறிப்பிட்ட சுயேச்சையான இயல்புகளுக்கு இதே நிலே ஏற்படலாம். ஒரு நிறுவன வேலேச் சுருக்கத்தை மேற்பார்வை செய்வதற்கான மேலாண்மை அமைப்பு இரு சிறந்த மூலக்கூறுகளேச் சார்ந்திருக் கிறது. நிறுவனத்தின் இயங்கும் பிரிவுகளின் தன்மை ஒன்ருகும். இத்தகைய இயங்கும் பிரிவுகளுக்கிடையேயான ஒத்துழைப்புப் பெருமளவில் தேவையாகலாம். இப்படியென்ருல் பிரிவுகளுக்கிடையே யான உறவு முறைகளின் சிறப்புக் கூறுகளே மேலாண்மை அல்லது சிப்பந்தித் தொகுதி மேற்பார்வையிடுதல் தேவையாகலாம். எந்த அளவிற்கு உயர் மேலாண்மை நீண்டகாலத் திட்டமிடல், ஆய்வு நடத்துதல், விரிவாக்குதல் என்பனவற்றை முடிவு செய்வது மற்ருெரு மூலக் கூருகும். உயர் ஆட்சியாளர் தம் அன்ருட நடவடிக்கைகளில் கவனம் செலுத்தத் தேவையில்லே என்று நினைத்தால் மேலாண்மை தேவையாகும். ஆனுலும் இவர், அடுத்த ஐந்து அல்லது பத்து ஆண்டில் என்ன செய்ய வேண்டுமென்பதற்குத் திட்டமிட்டுத் தம் நிறுவனத்தின் வேலேயைத் தூண்ட விரும்பலாம். இதற்கும் உதவி தேவையாகலாம். நிறுவனத்தின் வருங்கால இலக்குகள் பற்றித்

திட்டமிடும்பொழுது மேலாண்மை உதவி குவியலாம்; அல்லது ஆராய்ச்சியையும் வளர்ச்சியையும் முன்னேற்றலாம். இவைகள் பொறியியல் நுட்ப முன்னேற்றங்களையும், புதுப் பொருள்களையும் அல்லது புதிய முறைச் சேவையையும் நிர்ணயிக்கலாம்.

தொழில் திட்டத்தை இயக்குதல் (operation of the enterprise) மேலாண்மையின் இரண்டாவது கடமையாகும். ஆண்டு வரவு செலவுத் திட்டம் தயாரித்தல் நிதி, பணியாட்டொகுதி, சட்ட உதவிகள், ஆட்சி வளர்ச்சி, பொதுத் தொடர்பு போன்றவைகள் செயல் முறைப் பிரச்சினைகளுள் அடங்கும். எத் தொழில் திட்ட மேலாண்மையும் இப் பொதுச் செயல்முறைப் பிரச்சினைகள் பற்றி அறிந்துகொள்ளவேண்டும். எனவே, ஆட்சியாளர் தம் கடமைகளை நிறைவேற்ற மேலாண்மை அமைப்புத் தேவையாகிறது. மூன்றாவதாக, மேலாண்மை உட்புறக்காப்பிற்கும் அல்லது அலுவலகப் பணிகளுக்கும் (internal maintenance of housekeeping) விரிகிறது. இவைகளுள், இயந்திரத் தளவாட அமைப்பு, காப்பு, சப்ளைகள், வாங்குதல், தபால் போக்குவரத்து வசதிகள், அச்சிடல், புதுப்பித்தல் இன்னும் சில உட்புறச் சேவைகளும் அடங்கும். இவ்வித அலுவலகப் பணிகளின்றி எந்த நிறுவனமும் செயல்பட முடியாது. இஃது ஒவ்வொன்றுக்கும் ஒரு தனி நுட்ப அமைப்புப் பிரிவு தேவையாகும்.

மேலாண்மை அமைப்பு இயல்பாக இரு பிரச்சினைகளை எதிர் நோக்கியுள்ளது. உயர்மட்டத்தில் எந்த அளவிற்கு அலுவலகப் பணிச் செயல்களையும் செயல்முறையையும் மையப்படுத்தலாம் என்பது ஒன்றாகும். எடுத்துக்காட்டாக, மையப்படுத்திய கணக்கு வைப்பு (centralised accounting office) அலுவலகம் இருக்க வேண்டுமா? மையப்படுத்தப் பெற்ற கொள்முதல் அலுவலகம் இருக்க வேண்டுமா? புவியியல் கூறுகளும் பரப்பும் இவ் வினாக்களுக்கு விடையளிக்கின்றன. இரண்டாவது பிரச்சினை என்னவெனில், அமைப்பின் பல்வேறு மட்டங்களிலும் மேலாண்மைப் பணிகள் எக் கட்டங்களில் நிறைவேறுமென்பதாகும். எடுத்துக்காட்டாக, கணக்கு வைப்பு முறையைக் கீழ்மட்டத்தில் பன்முனைப் படுத்தினால், எல்லாக் கணக்கு வைப்புச் செயல்களையும் மேற்பார்வையிட உயர் மேலாண்மைக்குச் சொந்தமாகத் தன் மட்டத்தில் ஒரு பிரிவு தேவைப்படலாம். ஒரு பக்கத்தில், கணக்காய்வுக் கொள்கைக்கும் அறிக்கைக்கும் தெளிவான வேறுபாட்டைக் காணவும், மறுபக்கத்தில், முதன்மையான கணக்கு வைப்பு தஸ்தாவேசுகளை வைத்திருப்பதற்கும் மற்றவைகளுக்குமுள்ள வேறுபாடுகளைக் காணவும் இயலாது. இதே விதமான இடர் மேலாண்மையின் மற்றப் பிரிவுகளிலும் எழுகிறது.

கள அலுவலகங்கள் (Field Offices) : கள அலுவலகங்களைப் படைத்தல் ஆட்சி அமைப்பு முறையின் மற்றொரு சிறந்த கருத்தாகும்.[9] சில மாநகர்த் தலைமை அலுவலகங்களில் அரசாங்க வேலையைச் செய்துவிடமுடியாது. ஒரு பெரிய பள்ளி மாவட்டத்தில், தொடக்கப் பள்ளிகள் தன் பரப்பில் பல பகுதிகளில் சிதறி இருக்கலாம். இதே நிலையில் இடைநிலைப் பள்ளிகளும் இருக்கலாம். மாநில நெடுஞ்சாலைகளைப் பேண மாநிலத்தின் பல்வேறு பகுதிகளிலும் மாவட்ட அலுவலகங்கள் தேவைப்படலாம். வனக்காப்புத் துறையும் வனப்பகுதிகளில் அலுவலகங்களை வைத்திருக்க வேண்டும். அரசுத்துறை இராஜ தந்திர அல்லது அரசுத் தூதர் (diplomatic and consular offices) அலுவலகங்களைப் பிற நாடுகளில் வைத்திருக்கிறது. அரசாங்கத்தின் பல வேலைகளையும் செய்யச் சில வகைகளில் அதிகாரத்தைப் பன்முனைப்படுத்த (decentralize) வேண்டும்.

கள அலுவலக அமைப்பில் இரு பெரிய பிரச்சினைகள் எழத் தொடங்கும். படைக்கவேண்டிய கள அலுவலகங்களின் எண்ணிக்கை பற்றியது முதலாவதாகும். முதன்மையாகக் கருதற்குரியவைகள் (1) சேவையால் வாடிக்கைக்காரர் தொகுதிக்கு வசதி (2) சேவையை முழுமையாகப் பயன்படுத்திக் கொள்ளற்குரிய பெரிய பரப்பு ஆகியவையாம். எனவே, சாலையைப் பேணும் மாவட்டமொன்று பெரிய வாகனங்களையும் பழுது பார்க்கும் தளவாடக் கருவிகளையும் முழுதாகப் பெறுதற்குரியதாக இருக்கவேண்டும். அமெரிக்க ஐக்கிய நாடுகளில் பல கல்வி மாவட்டங்கள் மிகச் சிறியனவாக இருக்கின்றன. போதிய அளவில் உள்ள உயர்நிலைப் பள்ளிகளில் கூட ஆசிரியர்கள் கல்லூரிக்கான மாணவர்களுக்குச் சிறப்புப் பயிற்சி அளிக்கமுடியாத நிலையில் இருக்கின்றனர். உயர்நிலைப் பள்ளிகளில் வசதியின்மையே இதற்குக் காரணமாகும். கள அலுவலகத்தை ஓர் இடத்தில் அமைக்க, இடம் கிடைத்தல், விரும்பும் அளவு தொழிலாளர் கிடைத்தல், போதிய அளவு போக்குவரத்து, தகவல் வசதி கிடைத்தல் மற்ற அரசாங்க நிறுவனங்களுடன் தொடர்புகொள்ளுதல் போன்ற கூறுகளின் சார்பு இருக்கவேண்டும். கள அலுவலக எண்ணிக்கையையும் இடத்தையும் நிர்ணயிப்பதில் இக் கூறுகள் பெரும் பங்கு பெறுகின்றன.

கள அலுவலகத்தின் அதிகார வரம்பு இரண்டாவது பெரிய அமைப்பு வழிப் பிரச்சினையாகும். பொதுவாக ஒரு கள அமைப்பைப் படைக்க நிறுவனத்திற்கு இரு வழிகளுண்டு. ஒன்று, தனிச் சிறப்பு முறையில் அதிகாரத்தைப் பன்முனைப்படுத்தல் (decentralization by

[9] அதிகாரம் 12 ‘கள அமைப்பு’—பார்க்க.

speciality); மற்ருென்று, அதிகார வரிசையில் பன்முனைப்படுத்த (decentralization by hierarchy) லாகும். தலைமை அலுவலகத்தில் இயங்கும் எல்லாப் பிரிவுகளும் தகுதி கருதித் தங்களின் தனிக் கள அலுவலகங்களை அமைத்துக் கொள்கின்றன. இதுவே தனிச் சிறப்பு முறையின் அதிகாரத்தைப் பன்முறைப்படுத்தலாகும். எனவே, வயோதிகர் பற்றிய ஆட்சி நிறுவனத்தின் மருத்துவத் துறை, மருத்துவ மனைகளின் எண்ணிச்கையையும் இடத்தையும் நிர்ணயம் செய்வதை எடுத்துக்காட்டாகக் கூறலாம். இப்படிச்செய்வதில் நிறுவனத்தின் இயங்கும் மற்றக்கூறுகளின் கள அலுவலகத் தேவைகளைக் கருத்தில் கொள்வதில்லை. மறுபக்கத்தில் அதிகார வரிசையில் பன்முனைப் படுத்துவதில், தாய் நிறுவனத்தின் முழுத் திட்டத்தைக் குறிப்பிட்ட புவியியல் எல்லைக்குள் (geographical area) சேய் நிறுவனமாகிய கள அலுவலகம் புதுப்பிக்கிறது. எடுத்துக்காட்டாக, 1958ஆம் ஆண்டின் பாதுகாப்புச் சீரமைப்புச் சட்டப்படி அமெரிக்க ஜனுதிபதி பாதுகாப்புச் செயலாளர் வழியாக 'இணைந்த போரிடும் படைத் தலைமைகளை' (unified combatant commands) நிறுவலாம். இப் படைத் தலைமைகள் குறிப்பிட்ட இராணுவத்தின் முறையான பகுதிகளில் தரை, கப்பல், விமானப் படைகளுடன் உதவியாக இன்னும் சில படைகளையும் வைத்துக்கொள்ளலாம். இதன் பயனுக இப் போரிடும் படைத் தலைமைகள் பாதுகாப்புத் துறையின் கடமைகளையும் தனிச் சிறப்புடைய பாகங்களையும் புதுப்பித்துவிடும்.

எல்லா அமைப்பு முறைகளிலும் இருப்பதைப் போன்றே கள அலுவலக அமைப்பின் இரு வகைகளிலும் நன்மைகளும் குறைபாடுகளும் இருக்கின்றன. தனிச் சிறப்பு முறையில் பன்முனைப்படுத்துவதில் தலைமை அலுவலகத்திற்கும் கள அலுவலகத்திற்கும் இடையே நெருங்கிய வழக்கமாக இயைந்த செயல் உறவுமுறை இருக்கிறது. அதிகார வரிசையில் பன்முனைப்படுத்துவதில் கள அலுவலகத் தலைவர் வேலையின் பல்வகைப் பெருக்கத்தையும் மேற்பார்வையிடவேண்டி வரும். தலைமை அலுவலகங்களிலுள்ள வல்லுநர்களில் சிலர் தாம் குறிப்பிட்ட செயல்கள் மதிக்கப்படாமலும் பயன்படாமலும் போய்விடலாமென்று கவலையடைகிருர்கள். பல்வேறு தனிச் சிறப்புச் செயல்களுக்குப் பெருமளவு தல ஒத்துழைப்புத் தேவைப்படும்பொழுதும், தலமட்டத்தின் தனிச் சிறப்புப் பணிகளைத் தலைமை அலுவலக வல்லுநர்கள் கணிசமான அளவு நுட்ப மேற்பார்வையிடுவதைத் தாமே வைத்துக் கொள்ளும்பொழுதும் அதிகார வரிசையின் பன்முனைப்படுத்தும் ஏற்பாடு ஏற்கத்தக்கதாயிருக்கிறது.

சுருக்கம் : தொழில் நுட்பப் பிரிவுகளை அமைப்பதிலும் மேற்பார்வைக்காக இத்தகைய பிரிவுகளைத் தொகுப்பதிலும் தேவையான

மேலாண்மைப் பிரிவுகளைப் படைப்பதிலும் கள அலுவலகங்களை அமைப்பதிலும் தீர்க்கப்படவேண்டிய பிரச்சினைகளிருப்பதை நாம் உணர்கிறோம். பல வகையான செயற்பாடுகளில் காணும் பொது அமைப்புக் கருத்துகள் இவையாகும். சேவையின் திறமை, வசதி, குணம், அளவு போன்றவைகளின் தரத்திலோ பகுத்தறிவு மதிப்பீட்டிலோ அமைப்புப் பிரச்சினைகளின் தீர்வு சார்ந்திருக்கிறது. ஓர் அளவில் மாறுகின்ற சூழ்நிலைகள், பொறி நுட்ப இயலின் தன்மை வெளி நெருக்கங்கள் வேலைப் பளுவில் மாற்றங்களைச் சார்ந்தே இது இருக்கிறது.

அமைப்பு முறையைப் பகுத்தறிவு அடிப்படையில் மதிப்பீடு செய்ய ஆழ்ந்த பகுத்தாய்வும் காலத்திற்கேற்றவாறு மாற்றியமைப்பதும் தேவைப்படுகிறது. மாறுகின்ற தேவைகளைச் சமாளிக்க போதிய நெகிழ்ச்சியும் துடிப்பும் அமைப்பின் தேவைகளாம்.

4. மனிதக் கூறுகள்

குழுவின் உறுதியும் தலைமையும்: முன் கூறியது போல் மனிதர்களுக்கிடையேயான உறவு முறைதான் அமைப்பு. ஒன்றாக வேலை செய்கின்ற மனிதர்களின் சமூக உளவியலிலிருந்து குறிப்பிட்ட குண இயல்புகளை அமைப்பு எடுத்துக்கொள்கிறது.[10] தொழில் குழு (work group) ஒரு செயற்கைப் படையன்று. ஆனால், பலருக்கு இது ஒரு செயல்படுகின்ற ஏற்பிற்குரிய தேவையாகும். மேலும் இவர்கள் தொழில் குழு உறுப்பினராகிவிட்டால் சொந்த நலனைக் குழு நலத்துடன் கலந்துவிடுகிறார்கள். குழு சிறப்புடையதென்று நம்பத் தொடங்குகின்றனர். இவர்கள் வெளியாரின் தாக்குதலை வெறுக்கின்றனர். ஒரு புதியவர் குழுவில் சேரும்பொழுது இவர் சிறிது காலத்திற்குச் சோதனையில் இருக்கிறார். குழு இவரைத் தன்னவர் என்று ஏற்கும்வரை இந் நிலையில் இருக்கிறார்.

இத்தகைய குழு உறுதிப்பாடுகளில் நன்மைகளும் குறைபாடுகளுமிருக்கின்றன. ஒரு புறத்தில், ஒரு குழு ஒன்றுசேர்ந்து செயல்பட்டு

[10] குறிப்பாக, Presthus, Robert V., 'Toward a Theory of Organizational Behaviour' Administrative Science Quarterly, 1958, Vol. 3, p. 48ff. 13ஆம் அதிகாரம், 'முறையணையா அமைப்பு' என்பதையும் பார்க்க.

'ஆட்சி இயலில் குழுவுணர்வு' ஆராய்ச்சி பெரிதாக நடந்திருக்கிறது. Simon Herbert A., 'Administrative Behaviour,' New York: Macmillan, 2nd ed., 1957; Hoslett, Schuyler D., ed., 'Human factors in Management' Parkville, Missouri: Park College Press, 1946; Dubin, Robert, 'Human Relations in Administration,' New York: Prentice Hall, 1951. Stacey Chalmers L., and De Martino, Manfred F., eds., 'Understanding Human Motivation,' Cleveland: Howard Allen, 1958.

ஒரு பொது நோக்கத்தை அடையச் சமூகத்தின் இணைவு (social cohesion) உதவுகிறது. மற்ற வழிகளில் ஒரு நோக்கத்தை அடைய முடியாது. மறு புறத்தில் சமூக இணைவு ஒரு நிலையான கூருகி விடலாம். வேலை நிறைவேற்றத் தரத்தைத் தன் பெரும் பான்மை உறுப்பினரின் திறமைக்கேற்றவாறு நிர்ணயம் செய்யத் தொடங்கும். புதிய முறைகளில் இயங்கத் தயங்கலாம். பெரும் முயற்சிக்கு வெளி யார் தூண்டுதல் இருக்குமாயின் எதிர்ப்புக் காணலாம். எனவே, சமூக இணைவு சமூக முன்னேற்றத்திற்குத் தடையாகலாம்.

ஒவ்வொரு குழுவும் தலைமையை ஏற்கும். குழுவின் உண்மை யான தலைமை, முறையாகத் தலைமைப் பணிகளைப் புரிவோரிடம் எப் பொழுதும் காணப்படுவதில்லை. சில வேளைகளில் முறையான அதி காரமும் முறையணையா அதிகாரமும் (formal and informal authority) ஒருங்கு சேரலாம். சில சமயங்களில் இவ் விரண்டும் வேருகத் தோன்றும். பல கூறுபாடுகள் தலைமையைத் தோற்றுவிக்கலாம். ஆனல் சில வழிகளில் தலைவர்கள் எல்லாக் கூறுபாடுகளிலும் மிஞ்சி விடுகின்றனரென்பதே பொதுவானதாகும். குழுவாக அமையும் தனி மனிதர்களின் போக்குகளையும் உந்துகளையும் (moods and drives) பற்றி இவர்களுக்கு அதிக அறிவும், வலிமையும், திறமையும் உணர்ச் சியு மிருக்கலாம்.

மதிப்பு நிலையும் மதிப்புரிமையும் (status and prestige): ஓர் அமைப்பு முறை அதிகாரத்தின் கட்டுமானமாகும். குறிக்கோள்களைச் செயல்படுத்த ஆட்சியாளருக்கு அதிகாரம் இருக்கிறது. குறிக்கோள் களை அடைவதற்கு அமைப்பு இருக்கிறது. பல்வேறு இயங்கும் துறை களின் பிரிவுத் தலைவர்களுக்கும் மேலாண்மைப் பகுதிகளுக்கும் இவ் வதிகாரத்தின் ஒரு பகுதி ஒப்படைக்கப்பட்டிருக்கிறது. அமைப்பின் மிகச் சிறிய உறுப்பிற்கும் கட்டளைத்தொடரின் (chain of command) கீழ் அதிகாரத்தைப் பங்கீடு செய்து கொடுக்கப்பட்டுள்ளது.

இப்பொழுது இவ் வதிகாரம் முழுமையானதாய் இருக்கமுடியாது. சமூகக் குழுவில் சட்டப்படியான அதிகாரம் என்பதொரு சோதனை யாகும். ஆனல் மற்ருெரு முக்கியமான சோதனை ஏற்றுக்கொள்ளும் தன்மையாகும். அதிகாரச் செயற்பாட்டைத் தனி மனிதர்கள் தாமாகவே ஏற்றுக்கொள்ள வேண்டும். அதிகாரம் ஒழுங்கற்றதாயும் நிலையற்றதாயும் அல்லது ஊறு செய்வதாயுமிருந்தால் தடங்கல் ஏற்பட்டு இறுதியில் புரட்சியுண்டாகும். அதிகாரத்தின் இவ் வெதிர் வினையில் தனி மனிதர்களும் குழுக்களும் தமக்காகவும் குழுக்களுக் காகவும் மதிப்பு நிலை, மதிப்புரிமை போன்ற கருத்துகளால் உந்தப் படுகின்றனர். இவர்கள் பாராட்டும் பரிசும் பெற விரும்புகின்றனர்,

திட்டத்திற்கான இவர்களின் கொடைகளை நேர்மையாக ஏற்கவேண்டு மென்கிறார்கள். மதிப்பு நிலையும் மதிப்புரிமையும் இழப்பீட்டிற்கான பொருள்களல்ல. ஒருவர் பிழைப்பூதிய நிலையில் வசித்துக்கொண்டிருந்தாலன்றி உண்மையிலேயே இழப்பீடு தனி மனிதர்களுக்கு மிக எளிதான ஒரு சலுகையேயாகும். இப்படி இல்லையெனில் மதிப்பு இழப்பீடு ஒரே ஒரு சான்றாகும், இதுவும் குறைந்த சான்றேயாம். பட்டங்கள் மேநிலை ஆட்சியாளருடன் நெருக்கம் அலுவலக இடமும் தட்டுமுட்டுப் பொருள்களும் பெற்றுக்கொண்ட கட்டிடவகை, மற்றவர்களுடன் தொடர்பு, உடனிருப்போருக்குக் கொடுக்கும் மதிப்பு, இன்னும் இதுபோன்ற மற்றவைகளும் மதிப்பு நிலையின் மற்ற காரணக் கூறுகளாகும். ஒரு குழுவின் தலைவருக்குக் கொடுத்த மதிப்பை இவர், அங்கமாய் உள்ள குழுவிற்குரியது என்று தெரிந்து கொள்வாரானால் மதிப்புரிமை உயர்ந்தோர் உட்கோளாகும். இம் மதிப்பைக் குழுவிற்கு வழங்கத் தவறினால் அவமானமாகும்.

ஒரு பொதுமுறையாக, குழுவின் முக்கியமான ஒருவர் இதன் மதிப்பு நிலையையும் மதிப்புரிமையையும் முன்னேற்ற முற்படுகிறார். இத்தகைய மதிப்பு நிலை ஏற்றச் சான்றினை ஆவலோடு எதிர்பார்க்கலாம். பெற்ற பொழுது உயர்வாய் மதிக்கலாம். குழு உறுப்பினர் ஒருவர் அல்லது குழுவின் மதிப்பு நிலையையும் மதிப்புரிமையையும் பாதிக்கின்ற வகையில் அமைப்பின் செயல் இருக்குமாயின் இதனை வெறுப்பர். காலப்போக்கில் இது அமைப்பின் உறவுமுறையைச் சிதைக்கலாம். எனவே, அமைப்பு முறையில் மாற்றம் செய்யும் பொழுது தனி மனிதர்கள், குழுக்கள் இவைகளின் மதிப்பு நிலையையும் மதிப்புரிமையையும் மனத்திற்கொண்டு செய்யவேண்டும். ஒரு குறிப்பிட்ட குழுவின் மதிப்புரிமை குறைக்கப்படுகிறதென விளக்கப்பட்டால் மாற்றத்தை ஏற்கச் செய்வது இயலாததாகும். இச் சூழ்நிலைகளில் அமைப்பு மாற்றங்கள் எதிர்க்கப்படும். இருப்பினும் மாற்றங்கள் செய்தால் எதிர்ப்பிற்கிடையே இவற்றைச் செயல்படுத்தவேண்டும்.

பற்றார்வம் (anxiety): ஒரு தொழில் குழுவின் சமூக வாழ்க்கையில் மிகச் சிறப்பான இயக்கக் கூறாக இருப்பது பற்றார்வமாகும். பல மனிதர்கள் தம்மைப் பிறர் ஏற்றுக்கொள்வார்களா வென்றும், தம் உடல் நலம் சரியா, இல்லையா என்றும், தம்மைக் காத்துக் கொள்ள முடியுமா வென்றும், இவர்களது வேலை நிறைவேற்றம் போதுமா என்றும் தமக்குள்ளேயே கவலைப்படுகிறார்கள். எனவே, எவ் வமைப்பினும் குழு நடத்தையில் பற்றார்வம் ஒரு சக்தியாக இருக்கிறது.

தனி மனிதனின் கவலையை விரைவாகக் குழுவிற்கு மாற்றிவிடலாம். வதந்தி, செவிவழிச் செய்தி, வம்பளப்புப் போன்றவை தனி

மனிதக் கவலையைத் தூண்டிக் குழு அச்சத்தில் கொண்டு விட்டுவிடும். மாற்றம் பற்றிய அச்சம், வேலை இழப்பு, வேலைப் பொறுப்புக் குறைப்பு, சிலரைக் குழுவிலிருந்து மாற்றிவிடல், பெருமளவு புதிய வர்களைச் சேர்த்தல், தலைவர்கள் மாற்றம், சில உறுப்பினர் விரைவில் கற்றுக்கொள்ள முடியாத புதிய வேலை முறைகளை ஏற்பது போன்றவைகளே வழக்கமாகக் கவலைக்குரியனவாக இருக்கின்றன. ஓர் அமைப்பின் நடத்தையை இவைகளும் இன்னும் சொந்த அல்லது குழுவின் கவலைகளும் பாதிக்கின்றன. இதன் விளைவாக மாற்றத்திற்கும் அதிகாரத்திற்கும் எதிர்ப்பு ஏற்படுகிறது.

அமைப்பில் மாற்றங்களைச் செய்து நிறைவேற்றுவது தனி மனித. குழு கவலைகளைப் போக்குவதில் வெற்றியையும், நம்பிக்கையையும் உண்டாக்கி, பாதிக்கப்பட்டவர்களின் வேலைக்கும் வாழ்வுத் தொழிலுக்கும் உறுதிமொழி வழங்குவதையும் சார்ந்தே இருக்கிறது.

பொது முடிவுரை: இவ் வதிகாரத்தை முடிக்கும் நிலையிலே பொதுத்துறை ஆட்சியின் அமைப்பு முறைகளை ஆக்கும்பொழுதும் திருத்தி ஆக்கும்பொழுதும் பல ஆய்வுகளை ஏற்கவேண்டியுள்ளதை மறுபடியும் நாம் கூறுகிறோம். இவற்றைச் சில முறைகளில் பொருந்தச் செய்யவேண்டும். பெற்ற இப் பொருத்தச் செயலே நிகழும் அமைப்பு முறையாகும். இந்த அமைப்பு நிலையானதாகிவிடலாகாது. இருப்பினும் மாறுகின்ற சூழ்நிலைகள் அமைப்பு முறையில் மாற்றங்களை உண்டாக்கலாம்.

அமைப்பு முறை ஆட்சி இயல் வளர்ச்சிக்கு உதவலாம். ஏனெனில் இது தனி, குழு முயற்சிக்கு ஒரு முறையை அளிக்கிறது; அரசாங்கப் பொருள்களையும் சேவைகளையும் பெருக்கத் தூண்டுகிறது; பொது முன்னேற்றத்தை உந்தி ஊக்குவிக்கிறது. அமைப்பிற்கும் சாதனைக்கும் இடையேயுள்ள தொடர்பை நுட்பமாக அளந்து கூறவில்லை. இத் தொடர்பு இருந்தாலும் இத் தொடர்பின் சரியான தன்மையைப் பற்றிய மனித முடிவை நாம் நீக்கிவிடமுடியாது. எனவே, நாம் அரசியல் ஆட்சி இயல் தலைவர்களைச் சார்ந்து தேவையான அமைப்பு வளர்ச்சிக்குத் தொடர்ந்து போராடவேண்டும்.

8. தலைமை நிர்வாகி

1. இரட்டைப் பணி : கொள்கையும் ஆட்சி இயலும்

வழிகளும் இறுதிப் பயன்களும்: ஆட்சி இயல் மேலாண்மை தன் உயர்ந்த எல்லையை யடையும்போது கொள்கை வளர்ச்சியில் தலைமையுடன் முற்றிலும் கலந்துவிடுகிறது. பல அரசாங்கங்களிலும் அநேகமாக எல்லாத் தனியார் அமைப்புகளிலும் இவ் விரு கடமைகளையும் விரும்பியே ஒருவரிடத்தில் நிலைபடுத்தியுள்ளனர். இம் மையக் கருத்தே தலைமை நிர்வாகியை, நிர்வாகிகள், ஆட்சியாளர்கள் அல்லது மேலாளர்களாகிய கீழ்நிலை அலுவலர்களிட மிருந்து வேறுபடுத்திக் காட்டுகிறது. பொதுத்துறை ஆட்சி இயலின் மிகச் சிறப்பான பதவிகளில் ஒன்ருகிய இதை அறிய ஐந்து அடிப்படையான கூறுபாடுகளைப் பகுத்தாய்தல் வேண்டும். இவை தலைமை நிர்வாகியின் இரட்டைப் பங்கு; இவரது தலைமையும் அதிகாரமும், இவர் வளர்க்கவும் பேணவும் வேண்டிய வெளியுறவுகள்; பயனுடைய கட்டுப்பாட்டிற்கு இவருக்குத் தேவையான கருவிகள்; நவீன மேலாண்மை உறுப்புகளைக் கொண்ட சிப்பந்தித் தொகு வசதிகள்.

அரசாங்கத்தின் மற்றத் தோற்றங்களிலிருந்து வேறுபடுத்தி அரசியல் இறுதிப் பயனுக்கும் ஆட்சி இயல் வழிக்குமிடையேயானவற்றைப் பரவலாக வேறுபடுத்த முடிவதைப் பொறுத்தே ஆட்சி இயல் ஆய்வு இருக்கிறது. ஆட்சி இயலிலும் கொள்கையிலும் உயர்ந்த, தாழ்ந்த நிலைகள் உள்ளன என்பதை மறுப்பதற்கில்லை. ஆட்சி இயல் பரப்பு முழுவதிலும் வேறுபடும் அளவில் முந்து துணிபையும் தன் முடிவையும் (initiative and discretion) அரசியல் செயல்படுத்த வேண்டியதை மறுப்பதற்கில்லை. வேறு விதமாய்க் கூறவேண்டின், குறைவான இறுதிப் பயன்களே மிகையான இறுதிப் பயன்களுக்கு வழியாகவும், உயர்ந்த வழிகள் தாழ்ந்த வழிகளால் பெறப்படும் இடை நிலை இறுதிப் பயன்களாகவும் இருக்கின்றன. வாழ்க்கை சிக்கலாகவும் இணைந்தும் இருக்கிறது. பகுப்பாய்வுகளின் குறைபாடு

களை மனத்தில் கொண்டால்தான் இப் பகுப்பாய்வுத் திட்டங்களுக்கு மதிப்புண்டு. இருப்பினும், பொதுச் சூழ்நிலையைப் புறக்கணிக்காத பொழுது பொருள்களைத் தனித்து நோக்குவதில் ஆதாய மிருக்கிறது. பொதுக் கொள்கையில் அல்லது இறுதிப் பயனில் முக்கியத்துவம் காண்போமெனில், இரண்டாந்தரக் கொள்கை முடிவுகளை ஆட்சி அலுவலர்களிடம் விட்டு விடுதல் நலமாகும். மாருக, ஆட்சி இயல் மாற்று வழிகளை வலியுறுத்தினுல் இவைகளுக்கெல்லாம் மேலாக அரசியல் பிரச்சினைகள் இருப்பதை மறக்கலாகாது. ஆட்சி இயல் விருப்புக்கள் அரசியல் தேவைகளுக்கு அடிக்கடி பணியவேண்டி யிருக்கிறது.

அரசாங்கம் முழுவதிலும், இந்தக் கருத்தின் உண்மையையும் சிறப்பையும் தலைமை நிர்வாகியைப் போல எவரும் உயர்வாக மதிக்க முடியாது. அமெரிக்க ஜனதிபதி, நியூயார்க், காலிபோர்னியா, பென்சில்வேனியாவின் கவர்னர்கள், நியூயார்க் மாநகர், சிக்காகோ, லாஸ் ஏன்ஜெல்ஸ் (Los Angeles) பிலடெல்ஃபியா, டெட்ராயிட் (Detroit), செயின்ட் லூயிஸ், போஸ்டன் (Boston) மாநகர் மேயர்கள், போன்ருேரின் சாதனைகளும் தடுமாற்றங்களும் இப் பதவிக்குரிய பொறுப்புக்களின் சிக்கலான தன்மையையும் பரபரப்பையும் எடுத்துக் காட்டுகின்றன. ஒவ்வொரு பெரிய நிர்வாக நிறுவனத்தின் உச்சி யிலும் ஒரு ஒழுங்கான திறமை இல்லாவிட்டாலும் ஒரே விதமான திறமை இருக்கவேண்டும். ஒவ்வொரு பெரிய ஆட்சித் துறையின் இயக்கமும் இதே முறையில்தான் இருக்கவேண்டும்.

அரசியல் தலைமையும் ஆட்சி இயலும்: தலைமை நிர்வாகியின் பெரும் பங்கை ஆராயப் புகுமுன், கொள்கை வளர்ச்சியையும் ஆட்சி இயக்கப் பொறுப்புகளையும், ஒரு தனி மனிதரிடம் குவிக்காமல் வெவ் வேறு அலுவலர்களுக்கு ஒதுக்குவதை ஈண்டு நினைவிற் கொள்ளல் பயனுடையதாகும். அரசாங்கத் துறைக்கு வெளியே இது பொது நடைமுறையாகும். சிறப்பாகத் தொழிற் கூட்டு நிறுவனங்களில் அடிப்படைக் கொள்கைப் பொறுப்புகளை ஒருவரைத் தலைவராய்க் கொண்ட இயக்குநர் குழுவிடமும், மேலாண்மைப் பொறுப்பை ஒரு தலைவரிடமோ பொது மேலாளரிடமோ நிலைபெறச் செய்தல் பொது வழக்காகும். 'கழகத் தலைவர் தேர்தலென்பது, கொள்கைத் தலை மையில் செயல் விளக்கம் பெற்ற முந்து துணிபையும் நுண்ணறி வையும் (initiative and intelligence) குறிக்கும். தலைவர் அல்லது பொது மேலாளர் ஓர் இயக்குநராக இருப்பினும், கழகம் ஏற்றுக் கொண்ட கொள்கையைத் திறமையுடன் செயற்படுத்துவது இவரது கடமையாகும். அடிப்படையான பொறுப்புகளின் இத்தகைய பங்கீட்டைத் தொழிற் கூட்டு நிறுவன அமைப்புகள் மட்டும் செய்வ தில்லை. பல தனியார் துறைக் கல்லூரிகள், பல்கலைக் கழகங்கள்,

இன்னும் பிற நிறுவனங்களின் தலைவர்கள் இவர்களின் கழகத் தலைவர்களின் இதே உறவு நிலையில்தான் இருக்கிறார்கள்.

அரசாங்கத்தினுள் இத்தகைய பிரிவினை பற்றிய எடுத்துக்காட்டு கள் மிகக் குறைவேயாம். நகராட்சித் துறையில் மிகப் பொருத்தமான எடுத்துக்காட்டு கிடைக்கிறது. முழுமைபற்றி இதை மேயர்-கவுன்சில்-மேலாளர் திட்டம் (the mayor-council-manager plan) என வழங்கலாம். மிகச் சிறந்த முறைத் தல அரசாங்கத்தின் கோட்பாடு எளிதாகும். கொள்கைத் தலைமை கவுன்சிலின் பொறுப்பாகும்; குறிப்பாக இதன் தலைவராகிய மேயரின் பொறுப்பாகும். மேயரைக் கவுன்சில்கள் அல்லது வாக்காளர்கள் தேர்ந்தெடுக்கலாம். நகர மேலாளரின் பணி, மேயருக்கும் கவுன்சிலுக்கும் ஆலோசனை கூறு தலோடு நிற்கும். இவர்கள் ஏற்ற வேலைத் திட்டத்தை நிறைவேற்றத் தேவையான வகைகளில் நகர மேலாளர் ஆலோசனை கூறலாம். பொதுக் கல்வித் துறையில் மற்ற எடுத்துக்காட்டுகளைக் காணலாம். கொள்கையைப் பொறுத்தமட்டில், கல்வி பற்றிய தலக் கழகங்களுக்கும் பள்ளி கண்காணிப்பாளர்களுக்கும் இடையேயுள்ள உறவு கவுன்சில் மேலாளர் திட்டத்தில் நிலவும் உறவைப் போன்றதே. மாநிலக் கல்விக் கழகங்களுக்கும் மாநிலக் கல்லூரிகள், பல்கலைக் கழகங்களின் தலைவர்கள், சான்சலர்கள், முதல்வர்களுக்கிடையே உள்ள உறவும் முன் கூறியதைப் போன்றதேயாகும்.

குறிப்பிடவேண்டிய கூறுபாடு ஒன்று உள்ளது. அண்மையில், தேசீய, மாநில, தல அரசாங்க நிறுவனங்கள் தம் சொந்த அமைப்பிற்குள் கொள்கை பற்றியும் மேலாண்மைப் பொறுப்புகள் பற்றியும் வேறுபாடு கண்டறிதல் ஆட்சி இயலுக்கு ஆக்கம் அளிக்கும் எனக் கண்டுள்ளன. 'நிறுவனக் கொள்கைத் தலைமையுடன் நெருங்கிப் பணியாற்றும் பொது ஆட்சியாளர் அல்லது ஆட்சி மனப்பான்மை யுடைய துறைத் தலைவர் மேலாண்மை வசதிகளுக்கு ஓர் ஒளிமுகப்பை அளிக்க முயன்றுள்ளார்' என, டொனால்டு சி. ஸ்டோன் (Donald C. Stone) கூறியுள்ளார். கொள்கை முந்து துணிபிற்காகவும் (policy initiative) பொது மேலாண்மைக்காகவும் பொறுப்புகளைப் பிரித்தல் நடைமுறையில் பல நன்மைகளைக் கொடுக்கிறது. இருப்பினும், அரசியல் தலைமைக்கும், ஆட்சி மேலாளருக்கும் பெயரளவில் வேறு பாடு இருக்கிறது. ஆட்சி அலுவலர்களுக்கிடையே ஒருவருக்கொரு வரான உறவு, நம்பிக்கை அடிப்படையில் இருக்கும்பொழுது இக் கடமைகளைப் பிரித்தலால் வெற்றியுண்டாகலாம். மாநாடுகளைக் கூட்டுவதாலும் ஒருவருக்கொருவர் ஆலோசனை கலந்து கொள்வ தாலும் இத்தகைய நம்பிக்கை ஏற்படலாம். இவ் விரு கூறுகளுக் கிடையேயுள்ள செயல் முறை ஏற்பாடுகள் அதிகார வரம்பிற்கு வரம்பு மாறும். இரண்டு துறைகளுக்கிடையே, பேஜ்ஹாட் (Bagehot)

கூறியதுபோல், 'ஒரு நெருங்கிய பற்றின்மையை' (intimate detachment) உண்டாக்கும் வகையில் செயற் பிரிவினைகளில் மாற்றங்களைச் செய்வதே நிகர விளைவாக இருக்கவேண்டும்.

பொறுப்புகளை இணைத்தல் : இரு கூருகப் பிரிக்கவில்லையென்றாலும், தலைமை நிர்வாகியாகிய ஓர் அலுவலருடன் கொள்கை முந்து துணிபும் உயர் மேலாண்மையும் இணைந்திருக்க வேண்டுமென்பதே அரசாங்கத்தின் விதியாகும். இவர் பயனுள்ள ஓர் அரசாங்கத் தலைவராக இருக்கவேண்டுமெனில் சட்ட சபையுடன் ஒத்துழைத்து, இதன் சிறப்புரிமைகளை எப்படிக் காப்பதென்பதைத் தெரிந்திருக்கவேண்டும். ஜனாதிபதி, கவர்னர்கள், மேயர் பதவிகளின் தன்மைக்கு இது ஒரு குறிப்பாகும். ஒவ்வொருவரும் ஒரே சமயத்தில் அரசியல் தலைவராகவும் ஆட்சித் தலைவராகவும் பணியாற்றுகிறார். இவர்களின் பதவிக்கான அதிகாரங்களும் சிறப்புரிமைகளும் இவ் விரட்டைப் பணிகளைச் செய்யப் போதாதிருக்கலாம். இருப்பினும் இவ் விரண்டு துறைகளிலும் இவர்கள் பயனுள்ளவர்களாக இருப்பார்கள் எனக் கருதலாம். தடைகளுக்குட்பட்டு இவர்கள் உழைப்பதைத் தவிர்க்கவும் அல்லது இதன் தீய விளைவுகளைக் குறைக்க வழி வகுக்கவும் வேண்டுமென்பதில்லை.

ஒரு ஜனாதிபதி தன் சொந்த அரசியல் கட்சியில் பயனுள்ள தலைவராக இல்லை யென்றால், தேசீயக் கொள்கையின் செல்வாக்குடைய தலைவராக இருக்கமுடியாதென்பதை ஜான் ஆடம்ஸ் காலத்திலிருந்து எல்லா ஜனாதிபதிகளும் உணர்ந்துள்ளனர். தியோடர் ரூஸ்வெல்ட் காலத்திலிருந்து எல்லா ஜனாதிபதிகளும் ஆட்சித் துறையில் சிறந்த மேலாண்மை ஏற்பாடுகளின் தேவையை ஏற்றுக் கொண்டனர். மாநிலங்களிலும் மாநகர்களிலும் வளர்ச்சிகள் ஒரே விதமாகவே இருந்தன. கவர்னர்களும் மேயர்களும், கொள்கையை உருவாக்குவதில் அல்லது மாற்றுவதில் செல்வாக்குப் பெற ஒழுங்கமைந்த வாக்காளர்களின் ஆதரவின் அவசியத்தை ஏற்றனர். இருப்பினும், பொதுவாகக் கூறும்பொழுது, மாநில ஆட்சி இயல் சீரமைப்பின் முதற் செய்வினைச் சோதனைகளுக்குப் பின்னரே கவர்னர்கள் பயனுடைய முறையில் ஆட்சி இயல் தலைவர்களாகச் செயல் புரியத் தொடங்கினர். இச் சீர்திருத்த இயக்கம் 1917 ஆம் ஆண்டு இல்லினய்ஸ் (Illinois) கவர்னராகிய பிராங் ஒ. லௌடனுடன் பரவிவந்தாலும் ஏறக்குறைய மூன்றில் ஒரு பங்கு மாநிலங்கள் இதற்குட்படாமலே விலகி இருந்தன.[1] நகரத் தலைமை நிர்வாகி

[1] Lipson, Leslie M., The American State Governor': 'From Figurehead to Leader,' Chicago: University of Chicago Press, 1939, and Ransone, Coleman B., Jr., 'The Office of Governor in the U. S.: University, Alabama, University of Alabama Press, 1956.

களைப் பொறுத்தமட்டில் நகர சாசனங்களைத் திருத்தி வலிமை வாய்ந்த மேயர் முறையென வழங்கும் அரசாங்கத்தை ஏற்றுக் கொள்ளும் வரையில் இவர்கள் பயனற்ற ஆட்சியாளராக இருந்தனர். குறிப்பாக, பெரும் மக்கட் டொகையையுடைய பல அமெரிக்க நகராட்சிகள் சாசனத்திருத்தம் செய்தன. இருப்பினும், நூற்றுக்கணக்கான சமூகங்களில் நகர நிர்வாக ஆட்சி முறை மகிழ்ச்சிக்குரியதாயில்லை.[2]

2. தலைமையும் அதிகாரமும்

சட்ட அதிகாரத்தின் தோற்றம்: முறையாக, தலைமை நிர்வாகியின் நிலை மிகப் பெரிய பெறுப்பையும் அதிகாரத்தையும் கொண்டிருக்கிறது. ஆனால், வாய்ப்பின் அடிப்படையில் தன் பதவியை உணர்ந்து பொது மக்களுக்கு நிலைத்து நிற்கவல்ல பணியைப் செய்தாலன்றி எவரும் இப் பதவியால் பெறலாகும் வெற்றியை விட அதிகமாகப் பெறமுடியாது. ஜனநாயக அரசாங்கத்தில் பெரிய தலைமை நிர்வாகியின் அடையாளம் இதுவாகும். மக்கள் அதிகாரத்திற்குட்பட்டு (மக்களால்) ஒப்படைக்கப்பெற்ற உயர்தரமான பதவியென இதைத் தலைமை நிர்வாகி கருதுகிறார். இவரது தலைமைச் சிறப்பின் இயக்கம் பொது நலனை வளர்க்க உருவாகியுள்ளது. அமெரிக்காவின் மிகப் பெரிய ஜனாதிபதிகள், கவர்னர்கள், மேயர்கள் போன்றோர் செய்யவேண்டியதை மட்டும் செய்வதில் மனவமைதி கொள்வதில்லை. இவர்கள், தம் குறிக்கோளையடையச் சட்ட அதிகாரத்தைச் சார்ந்து மட்டுமிருப்பதில்லை. பயன்படுத்தவேண்டியபோது சட்ட அதிகாரத்தை இவர்கள் பயன்படுத்த விரும்பினும் அரசாங்க அதிகாரத்தை எதற்குப் பயன்படுத்தலாம் என்பதில் இவர்களுக்குத் திட நம்பிக்கையுண்டு. இவர்கள், தம் குறிக்கோளையுடைய அதிகாரத்தை வலியுறுத்துவதைக் காட்டிலும் இதைத் தலைமை வழியாகப் பெற விரும்பினர்.

ஒவ்வொரு பொதுப் பதவியின் தகுதிபற்றியும் சட்டவரையறை இருக்கவேண்டும். இத்தகைய வரையறைகளுக்கு நல்லியல்புகள் உண்டு. பல்வேறு அலுவலர்களுக்கிடையே அதிகார வரம்பை ஏற்படுத்த இவைகள் பயனுள்ளவைகளாகும். ஓர் ஆட்சியாளரின் கடமை அல்லது யுக்த அதிகாரத்தை நீதி மன்றங்கள் முடிவுசெய்யவும், தனிக் குடிமகனின் உரிமைகளை முடிவுசெய்யவும் இவைகள் இன்றியமையாதன. ஆனால், ஆட்சி இயல் அதிகாரவைப்பு முறையின் மேல் நிலையில் இத்தகைய சட்ட விளக்கங்கள் ஓர் அலுவலரைத்

[2] நகர அரசாங்க நிர்வாகம் பற்றிய சிறந்த விளக்கத்திற்கு, 'Adrian, Charles R., Governing Urban America. Structure, Politics and Administration, New York: Mc Graw Hill, 1955.

தலைமை நிர்வாகியின் நிலைக்கு உயர்த்தப் போதாதென்பது தெளிவாகும். ஆடை மனிதனை ஆக்குவதில்லை; இதுபோலவே அதிகாரமும் ஜனாதிபதியைப் படைப்பதில்லை. ஒரு தலைமை நிர்வாகி சட்ட அதிகாரம் பெற்றிருக்கவேண்டும். இருப்பினும், இது நடைமுறையில் ஓர் உறுதியான தலைமையாக ஏற்கப் பெற்றிருந்தால் அல்லது உருவாகிக்கொண்டிருந்தாலன்றி இவர் ஆதாயம் பெற வாய்ப்புகளில்லை.

அரசியலமைப்புகளும் சாசனங்களும் தலைமை நிர்வாகிக்குச் சட்டம் கொண்டுவரவும், ரத்து செய்யவும், சட்டத்தகுதியை வழங்கியுள்ளன. இவர் கீழ்நிலை அலுவலர்களை அமர்த்தலாம்; பதவியிலிருந்து விலக்கலாம். சட்டசபையின் ஒப்புதலுடன் ஆண்டு வரவு செலவுத் திட்டத்தை இவர் தயாரிக்கலாம்; நிறைவேற்றலாம். அரசாங்கச் சார்புடைய விழாக்களில் எல்லா முறைகளிலும் இவர் பிரதிநிதியாக இருக்கலாம். நிர்வாக நிறுவனமனைத்தையும் இவர் இயக்கலாம். இவருக்குரிய முதன்மையான கடமைகளை நிறைவேற்ற இப் பல அதிகாரங்கள் இன்றியமையாதனவாகும். ஆனால், இவருக்குத் தேவையான அதிகாரங்கள் இல்லை. சட்ட அதிகாரங்கள் நிர்வாகியின் எலும்புகளாகும் என்றே சொல்லலாம். தசையும் இரத்தமும் உள்ளமும் உயிரும் இவரிடமிருந்தே கிடைக்கவேண்டும்.

சொந்தத் தகுதிகள் : நிர்வாகி, உள்ளத்திலும் உயிரிலும் ஒன்றித் தம் பதவிக்கு வலிமையும் ஆளுமைச் சம நிலையும் (balance of personality) கொண்டுவரவேண்டுமென்பதாகும். இவருக்குள்ளேயே தோன்றும் இந்த ஆழ்ந்த அதிகாரமின்றி உயிரன்ன உறவு முறையை ஆட்சி இயலிலும் அரசியலிலும் வளர்க்க எதிர்கால வாய்ப்பின்றிப் போய்விடலாம். ஓர் ஆட்சித் தலைவருக்குக் கட்டளை இடும் அதிகாரமிருப்பது ஒன்றாகும். நிர்வாக அமைப்பின்மீது பயனுடைய இயக்கத்தைப் பெற்றிருத்தல் முற்றிலும் வேறொன்றாகும். முன் கூறியது முறையான அதிகாரம்பற்றியதாகும். பின்னது பெருமளவு செல்வாக்கையும் கனிவாற்றலையும் பற்றியதாகும். முதன்மையாக, இதற்கு அக்கறை, நுண்ணறிவு, ஆற்றல் தேவையாகும். இவரது திட்டக் குறிக்கோள்களை நிறைவேற்றப் பொதுவான கவனம் இருக்க வேண்டும். இப் பொதுக்கவனத்தை உண்டாக்கிப் பேணுதற்கு நிர்வாகி ஒரே நோக்குடையராக இருக்கவேண்டும். இவ்வாறன்றி உண்மையான தலைவரைக் குறிப்பிடும் அதிகாரத்தை இவர் வலிந்து பெற நினைக்கலாகாது. இவர் பொருட்படுத்தவில்லையென்றால் ஒருவரும் பொருட்படுத்தமாட்டார். எனவே, திட்டமும் இருக்காது. நிர்வாகியின் இருக்கையில் உட்காரமட்டும் விரும்பி இவர் எப்பொழுதும் கவனமாயிருக்கட்டும். இவர் பதவி வெறுமையாய் இருப்பதற்கன்று; செயலே பதவியின் இயலாகும். (His job consists not of

being but of doing) முழுத்திட்ட நோக்கங்களையும் சொந்தமாக்கிக் கொண்டு தொடர்ந்து அக்கறை கொள்ளும்பொழுதுதான் இவர் ஒரு நிறுவனத் தலைவராக வீறுபெறுகிறார்.

பெரும் கல்வி அறிவிலிருந்து மாறுபடும் அடிப்படையான நுண்ணறிவு இன்றியமையாதது; இது மிகத் தெளிவாக விளங்குவது. ஆதலால் இதைப்பற்றி இங்குச் சிறிது குறிப்பிடுதல் போதுமானதாகும். ஒருவர் தலைசிறந்த அல்லது மிக உயர்ந்த பதவியிலிருந்தாலும் சிந்திக்க முடியாதவராய் இருந்தால் எவரும் இவரிடமிருந்து கட்டளைகளை ஏற்கமாட்டார். ஒருவரின் மூளை பலக் குறைவிலிருந்தும், குறிப்பிட்ட ஒருதலைப் பற்றிலிருந்தும் அல்லது வயது தளர்ச்சியிலிருந்தும் இந் நிலை ஏற்படலாம். இதனால் மாற்ற மெதுவும் ஏற்படுவதில்லை. சிந்திக்கும் திறமைக்குப் பதிலாக ஒன்றுமில்லை.

ஆற்றல் மற்றொரு முதன்மைத் தேவையாகும். உடல் வலிமையும் ஊக்கமுமில்லாதவர் அசையாத அக்கறையும் நுண்ணறிவுமுடையவராயினும் பெயரளவு நிர்வாகியாக இருக்கலாமேயன்றி அதற்குமேல் உயரமுடியாது. ஜனாதிபதிகளும், பிரதம அமைச்சர்களும், மேனிலை நிர்வாகிகளும் தம் கடமைகளை ஆற்றலின் வடிகாலெனக் கருதுவதில் வியப்பொன்றுமில்லை. இவர்களின் பணியில் இது தவிர்க்கமுடியாத இயல்பாகும். உயர்ந்த நிர்வாகப் பதவிக்கான தகுதி ஒரு மனிதனின் வயதையும் ஊக்கத்தையும் பொறுத்திருக்கிறதென்பதில் உண்மை இருக்கிறது. பொதுவிதிக்கு ஒத்துவராத உண்மைகள், விதிவிலக்குகள் இருக்கலாம்; ஆனால், பொதுவிதியாக, எழுபது வயதிற்குமேல் எவரையும் கடுமையான நிர்வாகப் பொறுப்புகளை ஏற்குமாறு செய்யவோ, ஏற்க வேண்டுமென எதிர்பார்க்கவோ கூடாது. பொதுநலத்திற்கு இதனால் இடர் மிகலாம்.

அக்கறை, நுண்ணறிவு, ஆற்றல் ஆகிய குணங்கள் ஆளுமை வலிமைக்கு அடிப்படைகளாகும். ஆனால், இவைகள் சமநிலையில் இருக்கவேண்டும். தனிமனிதனின் குண வியல்புகள் மற்றவர்களின் பற்றுறுதியை வென்று பெற்றாலன்றி இவரிடமிருந்து எதிர்பார்ப்பவைகளை நிறைவேற்ற இவருக்கு வாய்ப்புகள் இரா. இவரை மற்றவர்கள் தெரிந்திருப்பதாக உணரவும் நம்பிக்கை வைக்கவும் வேண்டும். ஏனெனில், இவர் மற்றவர்களின் ஒன்றுபட்ட குழுவிற்குத் தலைவராக இருக்கிறார். பிராங்லின் டி. ரூஸ்வெல்ட் சரியான கருத்தைத் தம் பதவி ஏற்புத் தொடக்க உரையில் சுருங்கக் கூறினார்: 'என்னிடம் வைத்த நம்பிக்கைக்குப் பதிலாகக் காலத்திற்கு ஏற்பத் துணிவையும் பற்றுறுதியையும் (courage of devotion) வழங்குவேன். இதற்குக் குறைவாக நான் செய்ய இயலாது. அமெரிக்க ஐக்கிய நாடுகளின்

மக்கள், விருப்புகளுக்கு என்னைக் கருவியாக்கியுள்ளனர். இக் கொடையை அதே உணர்ச்சியோடு நான் ஏற்றுக்கொள்கிறேன்.'

தலைமையின் அறிகுறி: குறிப்பாக, ஒரு நிர்வாகி, மக்களின் உறவு முறையை மென்மைப்படுத்தும் நோக்கத்தின் ஒருமைப் பாட்டைக் குலைத்துவிடாமல் தனக்குதவும் ஆளுமைத் தகுதியுடையவராக இருக்கவேண்டும். இத்தகைய செல்வாக்குதான் மனிதர்களின், சிறு வேற்றுமைகளில் வழக்காடாமல் பெரிய உடன்பாடுகளில் செயல்பட இவர்களைத் தூண்டுகிறது. இவ் வகையான செல்வாக்குதான், ஒரு பொதுத் திட்டத்திற்கு ஆர்வ வலிமையூட்ட இவர்களைத் தூண்டுகிறது. இவர்களின் விருப்பில் எதையும் பெற முடியாதெனத் தெரிந்திருந்தாலும் இத் திட்டத்திற்கு ஊக்கமளிக்கத் தவறுவதில்லை. அரசாங்கத் திட்டத்தில் தலைமை நிர்வாகி தன்னை முழுமையாக ஈடுபடுத்திக் கொண்டால் தன்னம்பிக்கையில் திளைக்கலாம். மேலும், இவரைச் சூழ்ந்துள்ளவர்களும் 'இணைந்து செய்யக்கூடும், செய்வோம்' என்று நம்பிக்கை பெறுகின்றனர். ஜெனரல் ஐசன்ஹவர் (General Eisenhower) 'ஐரோப்பாவில் போராட்டம்' நடத்திய போது திட்டத்துடன் முழுமையாகத் தம்மை ஈடுபடுத்திக் கொண்டார், இவர் கீழிருந்த படை வீரர்களின் முயற்சியும் சிப்பந்திகளின் முயற்சியும் வெற்றி கண்டபோது புகழை ஏற்றுக்கொண்டதுபோல் தவறு நேர்ந்தபோதும் குற்றத்தை ஏற்கும் அந்த நிறைவின் முத்திரை இருந்தது. ஜனாதிபதியாக இருந்து அமைதிக் காலத்தில் இவர் நடத்திய 'போராட்டத்தில்' தம்மை இதனுடன் கலக்கத் தவறியது ஆட்சி இயல் மாணவர்களுக்கு இது எவ்வளவு கடினமான அருஞ்செயல் என்பதை நினைவுபடுத்தும். உண்மையில் பயனுடையதாக இருக்கவேண்டுமெனில், 'ஒரு பொதுக் குறிக்கோளைக் கட்டளை பிரதிபலிக்கவேண்டு' மென்றார், லிண்டால் உருவிக் (Lyndall Urwick). இது பெறப்படுகிறதாவென்பதைக் கட்டளை இடுபவரின் ஆளுமையிலிருந்து பிறக்கும் சக்தியைச் சார்ந்திருக்கிறது.

மற்ற மனிதர்களைவிட 'இரண்டு அங்குலம் உயரம்' என்று உணரச் செய்யும் திறமையே தலைமை என்று ஒருவர் இதனை வரையறை செய்தார். இக் கருத்து வேறுவகைத் தலைமைக்கும் பொருந்துவதுபோல் ஆட்சித் தலைமைக்கும் பொருந்தும். மிகப் பெரிய நிர்வாகிகள், கீழ் உள்ளவர்களிடம் எப்பொழுதும் தாராளமாய் நடந்துகொள்கிறார்கள். இவர்களின் சாதனைகளை மிகைப்படக் கூற விரும்புவார்களேயன்றிக் குறைத்துக் கூறுவதில்லை.

ஆட்சி இயல் தலைமையில் உள்ள மற்றொரு கூறினைக் குறிப்பிட வேண்டும். சில வழிகளில் இது மற்றவைகளைவிட மிகச் சிறந்த

தாகும். மக்கள் ஏற்கக்கூடிய அல்லது ஏற்கும்படி இணங்கச் செய்யும் அரசியல், பொருளாதார, சமூக நடப்புப் பிரச்சினைகளுக்குத் தீர்வு காணும் திறமையே கருத்துத் திறமையாகும். இறுதியான பகுத்தாய்வில், தான் எடுத்துரைக்கும் நிலையான கொள்கையில் தலைமை நிர்வாகி வெற்றி அல்லது தோல்வி அடைகிறார். இவர் ஒரு கொள்கையை எடுத்துரைக்க வில்லையெனில், தலைமை நிர்வாகியாக இருக்கவியலாது. ஒரு மனிதன் மற்றெந்தத் தகுதியைப் பெற்றிருந்தாலும் பயனில்லை. அவசரமான பிரச்சினைகளைச் சமாளிக்க உருப்படியான திட்டங்களைத் துவக்கும் திறமையற்றவர்; நிர்வாகப் பதவியைத் தேடவோ, ஏற்கவோ உரிமை கிடையாது; திட்டவட்டமாகக் கருத்துகளை வழங்கக்கூடிய ஒருவரை எதிர்த்து இவர் தேர்தலில் வெற்றி பெறவேண்டுமென்றால், இத்தகைய பதவியை இவர் பெறுவார் என்பதற்கில்லை.

அரசியல் திறமையும் ஆட்சி இயல் திறமையும் : அரசாங்கத்தில் திறமையும் சிக்கனமும் தேவையென்று எவரும் வீண்பேச்சுப் பேசலாம். அரசாங்க நடவடிக்கைகள் தேவையின்றி எல்லை கடந்து அமைவதையும் இரட்டிக்கப்படுவதையும் ஒவ்வொரு குடிமகனும் எதிர்த்து இடித்துப் பேசுகிறார். நிறுவனங்களுக்குள் ஒத்துழைப்பையும் இணைப்பின் தேவையை மறுக்கும் விழிப்புடைய அலுவலரை எவரும் கண்டதில்லை. ஆனால், இவைகள் கொள்கைப் பிரச்சினைகளல்ல. இவைகள் தரங்கள்பற்றியவை. இவைகளை உலகம் ஏற்றுக்கொள்கிறது. இது வரையில், ஒரு குடியரசுவாதி (Democrat) இத் தரங்களுடன் நெருங்கித் தொடர்பு கொண்டுள்ளார் என்று எந்த ஜன நாயகவாதியும் உயிர் உள்ளளவும் சொல்லமாட்டார். இதுபோன்றே எந்தக் குடியரசு வாதியும் கூறமாட்டார்; எவரும் கூறமாட்டார்.

இருப்பினும், பொதுக்கொள்கைகளைப் பொருத்தமட்டில் நிலைமை முற்றிலும் வேறாகும். ஒரு தலைமை நிர்வாகி சமூகப் பிரச்சினைகள்பற்றி அக்கறை கொண்டுள்ளாரா வென்பதையும் இவைகளின் தீர்ப்பிற்கான திட்டங்களில் ஒரு கொள்கையைக் கடைப்பிடிக்கிறாராவென்பதையும் வாக்காளர்கள் எளிதில் காணமுடியும். இதிலிருந்து தப்பத் தற்காலிகமாகவன்றி இவர் மழுப்பவோ, பகட்டவோ முடியாது. நிர்வாகப் பதவிக்குத் தேர்வுபெற விரும்புகின்றவர் எதிர்ப்பவரின் உரிமைகளை இழித்துப்பேசத் தயாராய் இருக்கவேண்டும். இப்படிச் செய்வதால் பதவி கிடைக்கும் காலமும் வரலாம். இருப்பினும் மக்கள் தெரிந்து கொள்ள விரும்பும் அடிப்படையானது என்னவென்றால், பதவியில் இருப்பவர் என்ன தவறு செய்தார் என்பதில்லை ; ஆனால், இப் பதவியில் இருப்பவரை எதிர்ப்பவர் வேறுவிதமாக எப்படிக் காரியங்களைச் செய்வார் என்பதாகும்.

ஆட்சி இயல் அல்லது மேலாண்மை நிலையில் 'சிக்கனம், திறமை' போன்ற குறிக்கோள்களை ஒப்புக்கொள்ளுதல் எதிர்பார்க்கக்கூடியதே யாகும். ஆனால், பொறியியலுக்குரிய அல்லது கணக்கியலுக்குரிய நற்பண்புகளை மேடை நுட்பங்களால் அணிசெய்தாலும் ஒரு ஜனாதிபதியை அல்லது கவர்னரைப் படைத்துவிட முடியாது. தலைமை நிர்வாகியெனும் பெயருக்குரிய ஒருவரையும், அரசியல் தலைமையையும், அல்லது நிர்வாகத்திறமையையும் தொகுப்பு முறையில் படைத்துவிடவும் இயலாது. ஆனால் தாமஸ் டிவீ (Thomas Dewey) என்னும் ஜனாதிபதிப் பதவிக்கான வேட்பாளர், 'இயற்கை'யானவ ரல்லர் என்று பலரும் நம்பிய ஐயப்பாடு இவருக்குப் பெரும் தீங்கிழைத்தது. இவர் 'ஒரு நல்ல ஆட்சியாளர்' என்பதை இவரது எதிர்ப்பாளர்கள் மறுக்கவில்லை. இவர் 'திறமையில் ஓர் இயந்திரமாகமட்டுமே இருந்தார் என்று சொல்லி இவருடைய வாக்காளர்களைத் தம் வசப்படுத்த முடிந்தது. ஆட்சித் திறமைக்கெல்லாம் மேலான ஒரு தலைமை நிர்வாகிக்குச் சில இயற்கையான அரசியல் திறமைகள் இருக்கவேண்டும். ஒருவருக்குத் திறமைகள் நிறைய இருந்தால் ஆட்சி இயலில் இவருக்கிருக்கும் குறைபாடுகளை ஈடுசெய்துவிடும். ஏனெனில் கொள்கைத் தெளிவு ஆட்சி இயல் கடமைகளை எளிதாக்கி விடுகின்றன. இவ்விதியை மாற்றிப் பயன்படுத்தும்பொழுது முழு ஆற்றல் கிடைப்பதில்லை. ஏனென்றால், அறிவொளிர் நோக்கத்திற்கு (enlightened vision) மாற்றம் கிடையாது.

அமெரிக்க ஜனாதிபதிகள்: வாஷிங்டனும் ஜெபர்சனும்: வாஷிங்டனிலிருந்து ஐசன்ஹவர் வரைக்கும், ஜனாதிபதிப் பதவி, நிர்வாகத் தலைமையின் கணிசமாக மாறுபட்ட முறைகளை எடுத்துக்காட்டுகின்றன. இப் பதவியை வகித்த முப்பத்து மூன்று பேர்களில் பலர் சிறந்த திறமையுடையவர்களாய் இருந்திருக்கின்றனர். புதிய அரசாங்கத்தைத் தொடங்கியபொழுது ஹாமில்டன், ஜெபர்சன் ஆகிய இருவரின் கருத்துகளை எடுத்துக்கொண்டதில் வாஷிங்டனின் திறமையைக் காணலாம். எடுத்துக்கொண்ட கருத்துகளை இணைத்துத் தனித்திட்டமாக்கி இவ் விருவரின் உதவியைப் பெற்றுச் செயற்படுத்துவதில் இவரின் குறிப்பிடத்தக்க வெற்றியைக் காணலாம். திட்டங்களையும் புதுக் கருத்துகளையும் தோற்றுவிப்பதில் ஜெபர்சன், ஹாமில்டன் ஆகிய இருவரின் தரம் குறைந்ததேயாகும். நடவடிக்கைக்கான உடன்பாட்டை அடையக் கொள்கைக் கூட்டுகள் செய்வதில் வாஷிங்டன் உயர்ந்த தரமுடையவராக இருந்தார். வாஷிங்டனின் தலைமையை ஏற்கத் தக்கதாகவும் பயனுடையதாகவும் செய்தது, பொது உடன்பாட்டைக் கண்டுபிடிக்கும் நுண்ணறிவு மட்டுமன்று; மேலாண்மைத் திறமையும், நிரூபிக்கப்பெற்ற சொந்தப் பற்றற்ற தன்மையும் இவருக்கு இருந்தன. அரசியலமைப்பு ஜனாதிபதிக்கு அளித்துள்ள

சட்ட அதிகாரத்தில் இவரது சாதனைகளின் இரகசியம் அடங்கவில்லை. இவரது தலைமையின் குணச் சிறப்பியலில் பொதுமக்கள் நம்பிக்கை வைக்கத் தெரிந்ததில்தான் இது அடங்கியிருந்தது.

ஜனாதிபதியாக இருந்த ஜெபர்சனின் மிக உயர்ந்த நிலைக்குக் காரணங்களைப் பகுத்தாய்வு செய்வதில், இவருடன் போட்டியிட்ட ஹாமில்டன் எவ் வகை நிலைச்சான்றைச் செய்திருக்கமுடியும் என்று ஒருவர் வியக்கலாம். தேர்ந்தெடுக்கப்பெற உகந்தவராய் ஹாமில்டன் இல்லாதது உண்மையாய் இருக்கலாம். அறிவுத்திறமை இருந்தாலும் விட்டுக் கொடுக்கும் மனப்பான்மை இவரிடம் சிறிதுகூடக் கிடையாது. ஒரு நிர்வாகியாக இவர் இருந்திருக்கமுடியும். உண்மையில் இவர் மிகச் சிறந்த ஒரு நிர்வாகியாக இருந்தார். ஆனால், நடைமுறை உறவு உணர்ச்சியோடு இவர் தலைமை நிர்வாகியாக இருக்கவில்லை. ஆட்சித் திறமையில் ஹாமில்டனுடன் சமமாக ஜெபர்சன் வரமுடியவில்லை. ஆனால், அரசியல் சிந்தனை உலகில் இவர், ஒளிவிடும் நியூயார்க்சரை (ஹாமில்டனை) விடச் சிறந்து நின்றார். உண்மையில் ஜனாதிபதிகளுக்குள் இவ்வளவு குறைவான ஆட்சி இயல் சாதனத்துடன் எவரும் இவ்வளவு சாதனைகளை நிறைவேற்றவில்லை அமெரிக்க அரசாங்கத்தின் மிக உயர்ந்த பதவிக்கு மற்றவர்களைக் காட்டிலும் இவருடைய ஆட்சித் திறமையைவிட அரசியல் திறமை மிகச் சிறந்ததென்பது விளங்குகின்றது.

ஜாக்சனும் லிங்கனும்: தமக்கு முன்னிருந்தவர்களைவிட ஜனாதிபதி ஜாக்சன், நிர்வாக ஆளுமையில் ஆழ்ந்த வேறுபாட்டைப் பலரறியக் காட்டினார். இவருக்குப் பின் வெள்ளை மாளிகையில் இருந்தவர்களிடமிருந்து இவர் மாறுபட்டுமிருந்தார். இதுவரையிலும் ஏறக்குறைய வாக்குரிமையற்றிருந்த சாதாரண மனிதனின் குறிப்பாக வளரும் மேற்குத் திசையின் பிரதிநிதியாகத் தம்மைக் கருதிக்கொண்டு, அரசாங்கத்தை மக்களிடம் நிலைபெறச் செய்ய வாக்காளர்களின் செயலுரிமைக் கட்டளையுடன் திடநம்பிக்கையோடு இவர் பதவி ஏற்றார். இவர் தனியார் கையில் குவிந்துள்ள நிதியதிகாரத்தைக் கட்டுப்படுத்தவும் எல்லா இடர்களையும் எதிர்த்து யூனியனை நிலைநிறுத்தவும் வலிமைப்படுத்தவும் வேண்டியிருந்தது. யூனியனின் நிலையைப் பற்றிய தகவலை ஜனாதிபதி காங்கிரசிற்குக் கொடுக்கவேண்டும் என்பது இவர் கருத்தாகும். சட்டசபை ஏற்கும் சட்டங்களைச் செயல்படுத்துதல் மட்டுமே தம் பணி என நினைப்பாராயின் இவர் கடமையிலிருந்து தவறிய குற்றத்திற்குள்ளாவார். அமெரிக்க அரசியலமைப்புப்படி, பயனுடைய அரசாங்கம் முதன்மையாகத் தலைமை நிர்வாகியைச் சார்ந்ததென்பதை இவர் மிகத் தெளிவாய்க் கண்டார். ஜனாதிபதி

சிறந்த தலைமையை வழங்கத் தவறினால், இவருக்குப் பதிலாளாய் எவரும் இருக்கமுடியாது.

ஜெபர்சனைப் போன்று, லிங்கனுடைய அறிவுத் திறமை ஆட்சி இயலைவிடப் பெருமளவில் அரசியல் உலகில்தான் இருந்தது. அரசாங்க மேலாண்மையில் மிக்க அனுபவமும் திறமையுமுள்ள மற்றவர்கள் அறிவிழந்து நாட்டை ஒன்றுபடுத்த இயலாத திட்டங்களைத் தழுவியிருக்கலாம். ஆனால், இவர் பொதுமக்களின் ஆர்வமிகுந்த ஆதரவைப் பெறத் தகுந்த நடுத்தரமான, உறுதியான கொள்கையை உடனடியாக உருவாக்கினார். இதன்படி, அடிமை முறை இதற்கு முன் எந்தப் பகுதிகளிலிருந்ததோ அந்தப் பகுதிகளை வரையறை செய்து யூனியனைக் காப்பாற்றினார். இக் கொள்கைகளை இவர் தவறாத நிதானமுடனும், பணிவுடனும் பெருந்தன்மையுடனும் ஆதரித்துக் காத்ததால் அமெரிக்கப் புகழ் ஏணியில் முதலிடம்பெற்றுத் திகழ்கிறார்.

ஆக்கக் கொள்கைக்கும் சிக்கனத்திற்கும் இடையே ஆட்சி: வாஷிங்டன், ஜெபர்சன், ஜாக்சன், லிங்கன் ஆகியோரின் ஆட்சித் திறமைபற்றிய தொலைதோற்ற மதிப்பீட்டிற்குக் காலம் உதவுகிறது. மிக அண்மையில் வெள்ளை மாளிகையில் வசித்தோர்பற்றிய மதிப்பீடுகள் பல ஆண்டுகளுக்குக் கிடைக்கமாட்டா. கிளீவ்லண்ட் (Cleveland), தியோடர் ரூஸ்வெல்ட், வில்சன், பிராங்லின் ரூஸ்வெல்ட் போன்றோரின் திறமைகளையும், தேர்ச்சிகளையும் சமசரி நுட்பமாக மதிப்பிடல் இயலாததாகும். குறிப்பாக ட்ருமென் (Truman), ஐசன் ஹவர்பற்றிய மதிப்பீடு இன்னும் கடினமாகும். முற்கால ஜனாதிபதிகளைப்போல நம்பகமாகப் பிற்கால ஜனாதிபதிகளைப்பற்றி ஒன்று கூறலாம். சிக்கனமான, திறமையான ஆட்சியைவிட ஆக்கக் கொள்கையால் இவர்கள் பெருமளவு வேறுபட்டிருக்கிறார்கள்.

இவ் விதி ஒரே ஒரு வழியில் மட்டும் செயல்படுவதில்லை நன்றாக நினைவில் நில்லாத தேசீயத் தலைமை நிர்வாகிகள் தூண்டுதலும், தம் பதவியைப்பற்றிக் கற்பனைத் திறமையும் அற்றிருந்தனர். வரி வீதத்தைக் குறைப்பதைத் தவிர வேறெவ்வுயர்ந்த பொதுச் சேவையையும் இவர்கள் மனத்திற்கொள்ள இயலாதவர்களாய் இருந்தனர். தம் அதிகாரங்களைக் குறுகிய சட்ட முறையில் பார்க்கத் தொடங்கினர். இக் காரணம்பற்றியே பூச்சனன் (Buchanan), கிராண்ட் (Grant), மெக்கின்லி (Mckinley), ஹார்டிங் (Harding), கூலிட்ஜ் (Coolidge) போன்றோர் வெள்ளை மாளிகையில் ஒளி மங்கியிருந்தனர். தனிச் சிறப்புடைய பொதுக்கொள்கைகளை இவர்கள் மேற்கொள்ளாததால், இவர்கள் பெற்றதாகச் சொல்லுகின்ற திறமையிலும் சிக்கனத்திலும் நாடு பெரும் அக்கறை கொள்ளவில்லை.

தொழில் தலைவர்கள்: நாட்டின் தலைமை நிர்வாகிகள்பற்றிச் சொன்ன வெற்றிச் சோதனை அமெரிக்கத் தொழில் தலைமையின் வரலாற்றால் தெளிவடைகிறது. தனியார் துறைத் தலைவர்கள்கூட, உச்ச நிலைக்கு உயரவேண்டுமானால் முறையான அதிகாரத்தை நம்பி இருப்பதைவிடச் செல்வாக்கை நம்பி இருக்கவேண்டும். இயல்பாக, தொழில் நிர்வாகிகளும், பொருள்களைத் திறமையாக உற்பத்தி செய்தல், விற்றல், சேவை செய்தல் போன்றவைகளால் பணம் திரட்டுவதை நோக்கமாகக் கொண்டுள்ளனர். இதன் விளைவாக, அரசாங்கத் தலைமை நிர்வாகிகளின் கொள்கையைப்போல் இவர்களின் கொள்கைப் பிரச்சினைகள் விரிவையும் பரப்பையும் ஏற்பதில்லை. இருப்பினும், இக் குறிப்பிடத்தக்க மாறுதலோடு அரசாங்கத்திலும் தொழிலிலும் வெற்றிக்கான சூழ்நிலைகள் சமமாகவே இருக்கின்றன.

ஜான் டி. ராக்பெல்லர் (John D. Rockefeller), ஆண்ட்ரு கார்னிகி (Andrew Carnegie), ஜேம்ஸ் ஜே. ஹில் (James J. Hill), ஒவன் டி. யங் (Owen D. Young), வால்டர் எஸ். கிஃப்போர்டு (Walter S. Gifford), ஆல்ப்ரட் பி. ஸ்லோவன் (Alfred P. Sloan) போன்றோர்கள் எல்லாவற்றிற்கும் மேலாக மக்கள் தலைவர்களாய் இருந்தமையால் பெருந் தொழில் நிர்வாகிகளானார்கள். இத் தொழில் நிர்வாகிகளின் உதவியாளர்கள், கீழ்நிலைப் பணியாளர்களுக்குள் இவர்களின் அதிகார ரகசியம் தொடர்ந்து வெளியாக இவர்களுடைய நுண்ணறிவு, கற்பனை, கூரிய அறிவு, துணிகரம், சொந்தக் கவர்ச்சி போன்றவற்றின் மேம்பட்ட தன்மை எடுத்துக்காட்டாக இருக்கிறது. நிர்வாக ஏணியின் மிக உயர்ந்த படியில் இருக்கும் துணையாளர்களால் இப் பண்புகள் சிறப்புக் கூறுகளென ஏற்றுக்கொள்ளப் பெற்றுள்ளன. தொழிற் கூட்டு நிறுவனங்களின் உயர் அலுவலர்களின் தெரிவு, மூலதனப் பங்குடைமையின் அளவு, குடும்ப உறவுகள், சொந்த நட்பு இவைகளிலுள்ள வேற்றுமைகளைப் பொருத்திருக்கிறது. இருப்பினும், பெரிய தொழில் நிறுவனங்களில் தலைமைக்கான திறமை வழக்கமாக அடிப்படையான அளவுகோலாய் உள்ளது. ஏற்கத் தயாராகவும் அக்கறையுடனும் இருப்போரையே பொறுப்பு வந்தடைகிறது.

கவர்னர்களும் மேயர்களும்: மாநிலங்களிலும் மாநகரங்களிலுமுள்ள நிர்வாகிகளின் அதிகாரத்திற்கும் தலைமைக்கும் இடையேயுள்ள உறவானது ஜனாதிபதியின் பதவிக்கான குண இயல்புகளுடன் மிக நெருங்கி இசைந்திருக்கவேண்டும். தம் காலத்திய உயிர்ப் பிரச்சினைகளுக்கு விடை கூறும் வகையில் பெரிய கவர்னர்கள் பொது நலனின் காப்பாளர்களாகத் தொடர்ந்து இருந்து வந்துள்ளனர். நிறுவப்பெற்றுள்ள திட்டங்களின் திறமையான

ஆட்சியாளர்களாக இவர்களை உரிமையுடன் ஏற்றுக்கொள்ளவில்லை. பொதுத்துறை ஆட்சி இயலின் முழுத் தரத்தையும் திறனையும் உயர்த்துவது இவர்களின் மிகச் சிறப்பான தனித்த சாதனையாகும். உருவாகிக்கொண்டிருக்கும் அடிப்படையான கொள்கையை அடிக்கடி தாக்க இவ் வுறவு ஒரு தேவையான கூறுபாடாய் இருந்திருக்கிறது.

விஸ்கோன்சினைச் சேர்ந்த லா போலே (La Follette of Wiscon-sin) நியூயார்க்கின் ஸ்மித் (Smith), ரூஸ்வெல்ட், லெஃமான் (Lehman), மினசோட்டாவின் (Minnesota) ஒல்சன் (Olson), ஸ்டாசன் (Stassen), ஜார்ஜியாவின் அர்னல் (Arnall), கலிபோர்னியாவின் வாரன் (Warren), இலினுய்சின் ஸ்டீவென்சன், மிச்சிகனின் வில்லியம்ஸ், கனக்டிகட்டின் ரிபிகோப் (Ribicoff) போன்றோர் இருபதாம் நூற்றாண்டில் பதவி வகித்த மிகப் பெரிய கவனர்களாக இருக்கலாம் அல்லது இருந்திருக்கலாம். ஆனால் இவர்கள் தேர்ந்தெடுக்கப் பெற்றவர்கள். ஒவ்வொரு சமயத்திலும் இவர்களுடைய புகழ் ஆட்சி இயல் சாதனைகளைவிட அரசியல் தலைமைக்கே திரும்பியது.

பொதுவாகக் கூறும்பொழுது, நகர நிலையில் கொள்கைப் பிரச்சினைகள் மாநில நிலையைக் காட்டிலும் சிறிது குறைந்தனவே யாகும்; கணிசமாக, தேசீய நிலையிலிருந்து குறைந்தனவேயாகும். நகரத் தலைமை நிர்வாகியின் தன் மதிப்பு, முதன்மையாக இவர் கொணரும் திட்டத்தையும் விரைவாக மாறுபட்டுக்கொண்டிருக்கும் தன்மையின் ஆளுமையையும் சார்ந்திருக்கிறது. நியூயார்க் நகரைச் சேர்ந்த லாகார்டியன் (Laguardian), மில்வாக்கியைச் சேர்ந்த ஹோான் (Hoan in Milwaukee), சின்சிநாட்டியின் சீசன்குட் (Seasongood in Cincinnate), சான் அண்டோனியோவின் மாவெரிக் (Maverick in San Antonio), லூசிவில்லியின் வியாட் (Wyatt in Louisville). பிலடெல்பியாவின் டில்வொர்த் (Dilworth) போன்ற மேயர்களில் தனிச் சிறப்புடைய எவரும், 'தாம் கண்டவற்றில்' நம்பிக்கையுடைய மேற்பார்வையாளராக மட்டும் இருக்க விரும்பியதில்லை. மாறாக, எல்லோரும் புதிய திட்டங்களில் பழையதைச் சேர்த்தும் நீக்கியும் திட்டங்களை நிறைவேற்றியுள்ளனர். ஆட்சித் திறமைக்கு மட்டுமன்றிச் சமூகத்திற்கு நல்வாழ்வளிக்கின்ற திட்டங்களையும் இவர்கள் நிறைவேற்றியுள்ளனர்.

3. வெளி உறவுகள்

நீதித்துறையுடன் தொடர்பு: அரசாங்கத் தோற்றம் ஜனாதிபதி முறை அல்லது பாராளுமன்ற முறையாக இருந்தாலும் தலைமை நிர்வாகி, நிர்வாகத் துறைக்குள்ளேயும் வெளியேயுமுள்ள தனி

மனிதர்களுடனும் குழுக்களுடன் தொடர்பு கொள்ளும்பொழுது இவரது காலத்தையும் ஆற்றலையும் எடுத்துக்கொள்கிறது. ஆனால் அமெரிக்க ஐக்கிய நாடுகளில் காணும் அதிகாரப் பிரிவினையாலும் அதன் வழி வந்த மரபுகளாலும் கூட்டரசு அரசாங்க ஆட்சித் துறைத் தலைவரின் வெளியுறவு தொடர்ந்து சிறந்த கவனத்தைப் பெறத் தவறுது. அரசாங்க அமைப்பிற்குள் இவருக்கு மூன்று பொறுப்புகளிருக்கின்றன. இவர் சட்டசபையுடனும், நீதித் துறையுடனும், மற்றச் சூழ்நிலைகளைப் பொறுத்து மற்றத் தலைமை நிர்வாகிகளுடனும் நல்ல உறவை ஏற்படுத்திக் காக்கவேண்டும். இவைகளில் ஒவ்வொன்றையும் தனித் தனியாகப் பார்த்தல் பயனுடையதாய் இருக்கும்.

நிர்வாக - நீதித் தொடர்புடன் நாம் தொடங்குவோம். ஏனெனில், இவைகள் பெரும் பிரச்சினைகளை உண்டாக்குவதில்லை. தலைமை நிர்வாகி, தாமே ஒரு சட்டத்தைக் கொண்டுவரும்பொழுதும் அல்லது கொண்டுவர நடவடிக்கை எடுக்கும்பொழுதும் அரசியலமைப்புக் கருத்துகள் பாதிக்கப்படவில்லை எனில் நீதித் துறையுடன் மோதல் இராது. மேலும், கட்டுப்படுத்தும் நீதி மன்ற மனு ஆய்வுகளை ஜனாதிபதி எதிர்ப்பதில்லை.[8] நீதிபதிகளை அமர்த்தும்பொழுது முன்மதி சார்ந்த தெரிவு (prudent choice) இயல்பாகவே பயனளிக்கும். ஆனால் இத்தகைய நியமனங்களை அடிக்கடி செய்யக் கூட்டரசு அரசாங்கத்திற்கு வாய்ப்பு ஏற்படுவதில்லை.

இருப்பினும், பிராங்லின் டி, ரூஸ்வெல்டிற்கும் தலைமை நீதி மன்றத்திற்கும் 1937ஆம் ஆண்டில் ஏற்பட்ட விழுமிய போராட்டம் ஒரு வலிமையுள்ள ஜனாதிபதி புதிய கொள்கைகளைக் கொண்டுவரலாம் என்பதை வெளிப்படுத்தியது. ஆனால், இதே காரணத்திற்காக நீதித்துறையில் பொதிந்துள்ள பழமைப் பண்புகளை இவர் எதிர்க்கலாம். இந் நிலையில், ஜனாதிபதியின் நியமன அதிகாரத்தால் இவைகளைத் தீர்க்கமுடியாது. ஏனெனில் நீதிபதிக் குழுவில் அடிக்கடி பதவி காலியாவதில்லை. இச் சூழ்நிலையில் ஆக்க வழியில் ஒழுங்கு செய்தற்கு அரசியலமைப்பு வழி முறைகள் இல்லை. பொதுமக்களின் ஆதரவை ஜனாதிபதி உறுதியாகப் பெற்றிருப்பதே இதற்கான ஒரே மருந்தாகும். அறிவு வளமிக்க ஒரு ஜனாதிபதிக்கும் மக்களின் பெரும்பான்மைக்குமிடையே தலைமை நீதி மன்றம் நிற்கவியலாது.

சட்டசபையுடன் தொடர்பு: ஜனாதிபதி சட்டசபையுடன் தொடர்புகொள்ளும்பொழுது வேறு ஒரு நிலையில் இருக்கிறார். சட்ட

[8] Cf. Schubert, Glendon A., Jr., 'The Presidency in the Courts,' Minneapolis: University of Minnesota Press, 1957. See also Rossiter, Clinton, 'The American Presidency', New York : Harcourt, Brace, 1956.

சபைத் துறையும் நிர்வாகத் துறையும் அரசியல் பணிகள் புரிகின்றன. இவை பொது நடவடிக்கைத் தேவையில் உடன்பாடு கண்டாலன்றி அரசாங்கம் காலங் கடத்த வேண்டியிருக்கும். இதுமட்டுமன்று சட்டமியற்றற்குரிய கொள்கைத் திட்டங்களுக்கு ஒப்புதல் அளித்தல் பொது நிதியைக் கட்டுப்படுத்தல், பெரிய நியமனங்களில் இதன் ஏற்பு அதிகாரத்தை வலியுறுத்தல் போன்ற வழிகளால் அன்றாட ஆட்சி இயலுக்கு உதவவும், தடை செய்யவும் சட்டசபையால் முடியும்.

இத்துடன், ஜனாதிபதிகளும், கவர்னர்களும், மேயர்களும் சட்டசபையுடன் தொடர்ந்து பணியாற்றி இணைந்து செல்லவேண்டும். அரசியலமைப்பினால் விளைந்த அதிகாரப் பிரிவினையும் இதன் வழி பிறந்த மரபும் இருந்துங்கூட, அரசாங்கத்தின் ஒவ்வொரு பிரிவும் தன் சிறப்பதிகாரங்கள்பற்றியும் தன் இணக்கநிலைபற்றியும் கவலை கொள்கிறது.

இச் சூழ்நிலைகளின் கீழ்ப் பயனுடைய அரசாங்கத்தின் தொலை நிலை (prospect of effective government) பல கருத்துகளைச் சார்ந்திருக்கிறது. இவைகள் ஒவ்வொன்றையும் தலைமை நிர்வாகி பயன படுத்திக்கொள்ள வேண்டும். முதலில், அமெரிக்க ஐக்கிய நாடுகளில் நெருக்கும் அரசியல் சக்திகள் இருந்தாலும் தனியார் நலன்களுக்கு மேலாகப் பொதுநலத்தின் முதன்மையில் கருத்தொற்றுமை இருப்பதை இவர் பயன்படுத்திக்கொள்ளலாம். இவ் வொற்றுமை அடிப்படையில் புதிய சட்ட ஆக்கத்திற்கான சிபார்சுகளை இவர் முறைப்படுத்திக் கூற முனையவேண்டும். இரண்டாவதாக, கட்சித் தலைவர் என்ற முறையில் கட்சியின் பெயரால், சட்ட சபையின் கட்சி உறுப்பினரிடமிருந்து தம் திட்டத்திற்கு ஆதரவு தேடலாம். இவரது கட்சி இவருக்கு உதவ மறுக்கும் அளவிற்கு இதை ஈடு செய்ய உண்மையாகவே, இவர் மற்றக் கட்சியிலிருந்தும் ஆதரவைப் பெற லாம். மூன்றாவதாக, சட்டசபையுடன் ஒத்துழைக்கும் விருப்பின் ஆழத்தையும் நேர்மையையும் இவர் வெளியிடலாம். சிறப்புடைய ஜனநாயகத் திட்டத்தின் உயர்ந்த நிலைக்குத் தம் தாராள நன் மதிப்பைக் காட்டலாம். சட்டசபைத் தலைவர்களுடன் ஒருவருக் கொருவரான தொடர்புபற்றி இவர் கலந்துகொள்ளலாம் இறுதியாக, இவரது பதவியையொட்டிய மக்களின் பரந்த செல்வாக்கைப் பயன் படுத்த முயலலாம். இப்படிச் செய்யும்பொழுது, ஒருங்கமைந்த நெருக்கத்தின் தோற்றத்தை இவர் தவிர்க்கவேண்டும். எனவே, மக்களிடையே ஒரு கருத்தை இவரால் உருவாக்க முடிகிறது. அன்றாடப் பிரச்சினைகளைத் தீர்க்க அரசாங்கத்தின் இரு பிரிவுகளும் இக் கருத்தின் அடிப்படையில் முயல்கின்றன. திரைமறைவில் செய்யும்

கடினமான நல்ல பேரங்களுடன், குடும்பத்தினரின் கருத்துகள், தொலைக் காட்சி வழிவரும் செய்தித்தாள் நிருபர்களின் மாநாடு, சொற்பொழிவுகள் போன்றவைகளால் இவர் பெரும் செல்வாக்கைப் பெறலாம்.

சட்டமியற்றுநருடன் நிறுவனத் தொடர்பு : ஒவ்வொரு பெரிய ஆட்சி நிறுவனமும் சட்ட சபையுடன் சொந்தமாய்த் தொடர்பு கொண்டுள்ளதை முன்னரே குறிப்பிட்டுள்ளோம். இத் தொடர்பு சட்ட சபைக் கமிட்டிகளினிடமோ, தனி உறுப்பினரிடமோ இருக்கலாம். சட்ட சபையுடன் தலைமை நிர்வாகி எப்படி இணங்கிச் செல்கிறார் என்பதின் சிறப்பான சில குறுக்கிணைப்புகள் தவிர்க்க முடியாதனவாக இருக்கின்றன. தேசீய அரசாங்கத்தில் ஜனாதிபதியின் போராட்ட உறுதிமொழிகளை நிறைவேற்றவும், திட்டங்களைச் செயல்படுத்தவும் நிறுவன காங்கிரசு உறவு முறை கணிசமான வெற்றியைத் தேடித் தந்திருக்கிறது. ஆட்சி நிறுவனங்கள் முக்கியமான பிரிவுகளின் தேவைகளுக்கெனத் தொழில் நுட்பத் தகவல்களையும் சிறப்புக் கவனிப்புகளையும் வழங்கி, செனெட்டர்களுக்கும் பிரதிநிதிகளுக்கும் நடத்தை நயம் காட்டியுள்ளன. இதன் பயனாகக் காங்கிரஸ் ஆட்சி இயலுடன் சுறுசுறுப்பான ஒரு நல்லெண்ணத்தை உருவாக்கிக் கொள்கிறது.

மற்றொரு புறத்தில், இவ் வுறவுகளில் மற்றொரு கூறுபாடுள்ளது. இவைகளில் ஒன்று, ஜனாதிபதியின் நோக்கு நிலைமைக்குக் கொடுமையான இழப்பாகும். ஜனாதிபதியின் திட்டங்களில் குறிப்பிட்ட பகுதிகளை நிறைவேற்றுவதற்கெதிராகச் சில சமயங்களில் நிறுவன அலுவலர்களும் காங்கிரஸ் உறுப்பினர்களும் ஒரு பாதுகாப்பு உடன்பாடு செய்துகொள்ளலாம். இத்தகைய நிலையின் தீமைகளைக் கண்டு ஜனாதிபதி கவனியாது இருக்கமுடியாது. இருப்பினும் இதை எளிதாகத் திருத்தமுடியாத நிலையில் இவர் இருக்கலாம். ஒத்துழைக்காத நிறுவன அலுவலர் சட்டசபையின் ஒருங்கமைந்த ஒரு குழுவின் ஆதரவைப் பெறுவராயின் ஜனாதிபதி உண்மையிலேயே ஒரு தீண்டப்படாதவராகிறார். கீழ்ப்படியாத கீழ்நிலைப் பணியாளரை ஜனாதிபதி ஒதுக்கிவைக்கவும் அல்லது போர் முறையால் வெற்றி கொள்ளவும் முயலவேண்டும். இந்த அளவிற்கு ஆட்சி இயல் அதிகார வைப்பு முறை முறிவடையலாம். சட்டசபைப் பெரும்பான்மையினர் இந்நிலைகளில் தம் இணக்கமற்ற உறுப்பினர்களை அடக்க முடியாமல் போய்விடுகிறது.

மற்றத் தலைமை நிர்வாகிகளுடன் தொடர்பு: அரசாங்கத்தின் மற்றத் தலைவர்களுடன் தலைமை நிர்வாகி தொடர்பு கொள்ளும்

போது, இவர் எடுக்கவிருக்கும் நடவடிக்கையைப் பொறுத்து இது சுமையாகவோ எளிதாகவோ இருக்கும். ஜனாதிபதி வெளிநாட்டு விவகாரங்களை நடத்துவதில் எழுகின்ற பொறுப்புகளைப்போல் வேறு பொறுப்புகள் இல்லை. இவர், குறிப்பாக ஒரே மாதிரியான கருத்துகளையும் அக்கறைகளையும் கொண்டிருப்பவர்களுடனும் தேசீய அரசாங்கங்களின் தலைவர்களுடனும் பணியாற்றவேண்டுமென்பதைக் காண்கிறார். வெளிநாட்டுக் கொள்கை தெளிவாக இருக்கும்பொழுது கூட, இவரது நேரத்தையும் சிந்தனையையும் இவ் வுறவுகள் கவர்ந்து கொள்கின்றன. இவை மாநில கவர்னர்கள் நகராட்சி நிர்வாகிகள் அனைவரையும் ஒன்று திரட்டித் தொடர்பு கொள்ளுவதற்குச் சமமாகும். அனைத்துலக அரங்கில் இவர்களின் உண்மையான அல்லது உள்ளார்ந்த நிலையையும் செல்வாக்கையும்காட்டிலும், ஜனாதிபதிகளையும் இப் பதவிக்குப் போட்டியிடுகின்றவர்களையும் மிக நுட்பமாக அளவிடப் பொது அளவு கருவி கிடையாது.

ஜனாதிபதிக்கிருந்த முக்கியமான பிரச்சினைகள் எதுவும் கவர்னர்களையும் மேயர்களையும் எதிர்த்து நிற்கவில்லை. மேலும், அமெரிக்க மரபில், பொதுத்துறைத் தொழிலில் இருப்பதைவிடக் கவர்னர்களுக்கும் மேயர்களுக்குமிடையேயுள்ள தொடர்பு குறைவானதே. மற்ற நிர்வாகிகளுடன் ஒரு மேயரின் தொடர்பை இரு வகைக்குள் அடக்கலாம். ஒன்று, ஒன்றுக்கொன்று தொடர்புடைய பிரச்சினைகள் பற்றி அடுத்துள்ள நகர மேயர்களுடன் மாநாடுகளில் கலந்துகொள்ளலாம். இரண்டு, மற்ற மேயர்களோடு மாநில நகராட்சிச் சங்கத்தின் நடவடிக்கைகளில் இவர் கலந்துகொள்வார். பெரிய நகரங்களாய் இருந்தால் அமெரிக்க நகராட்சிக் கழகத்திலும் அல்லது அமெரிக்க ஐக்கிய நாடுகளின் மேயர்கள் மாநாட்டிலும் இவர் கலந்துகொள்வார். கவர்னர்களைப் பொறுத்த மட்டில், அடுத்துள்ள மாநிலங்கள், மாநிலத்தின் பெரிய நகர மேயர்களோடு தொடர்பு கொள்வர். கட்சி அரசியலுக்கு அப்பாற்பட்டவைகளில், சிறிய நகர மேயர்களுடன் கவர்னரது தொடர்பு அல்லது மிகத் தொலைவிலுள்ள மாநிலங்களோடு கவர்னர்களின் தொடர்பும் அடிக்கடி நிகழ்வதில்லை. பின்னர்க் கூறிய தொடர்பு முறை, கவர்னர்களின் மாநாட்டில் அல்லது மாநில அரசாங்கக் கவுன்சிலில் வளர்ச்சியடைகிறது.

அரசியல் கட்சிகளுடன் தொடர்பு : அரசாங்க அமைப்பிற்கு வெளியே தலைமை நிர்வாகியின் பிரச்சினைகள் பல வகைகளாக இருக்கின்றன. கருத்துச் சிறப்பில், கட்சித் தொடர்புகள் அநேகமாக முதல் இடம் பெறுகின்றன. தலைமை நிர்வாகியின் பயனுடைய தன்மையில் கட்சியின் வலிமையும் கட்சிக்குள் இவரது வலிமையும் இருப்பதைக் காணலாம். இரண்டையும் படிப்படியாக வளர்க்க

வேண்டும். ஆகையால், கட்சித் தலைவர்களுடன் இவர் ஆலோசனை நடத்துவது பொருத்தமாய் இருக்கிறது. கட்சியை ஒற்றுமையாகவும் வினைத்திறமுடையதாகவும் இவர் வைத்திருக்க வேண்டும். வாக்காளர்களின் நட்பாதரவைப் பெற்று இதை வைத்து வளர்க்கும் நல்வினைப் பயன்களில் இவர் வழிகாட்டியாக இருக்கவேண்டும்.

மட்டு மிஞ்சிய ஆன்மக் கடுந்துயரின்றி, இவர் பொது விருதுகளையும் அரசியல் நியமனங்களையும் பயன்பெறும் வகையில் செய்தால் தன்னை நல்வினைப் பயனுடையவரெனக் கருதிக்கொள்ளலாம். இத்தகையவைகளின் மேலாண்மை, கட்சிச் செயற்பாடுகளில் ஒரு பெரிய பகுதியை உண்டாக்குகிறது. கட்சியின் தேசீயத் தலைவர் வழக்கமாகக் கொடுக்கும் உதவியைவிடத் 'தலைவர்' இவ் வழியில் தம் சொந்தக் காலத்தையும் ஆற்றலையும் பெருமளவில் செலவிடுகிறார். இவர், முதன்மையான பேச்சாளராகவும், கட்சி நிதிபற்றி ஆலோசனை கொடுப்பவராகவும், அல்லது கட்சிக் கூட்டங்களின் இடங்களையும் நேரத்தையும் நிர்ணயிப்பவராகவும் இருக்கிறார். கட்சியின் தனிப்பெரும் கூட்டங்களையும் நிகழ்ச்சி நிரல்களையும் தயாரித்தல் போன்ற பணிகளை இவர் செய்கிறார். இதற்கிடையே, மற்றக் கட்சியிடமிருந்து ஒத்துழைப்பை இயன்றவரையில் போதுமான அளவு இவர் பெறுதலோடு தம் கட்சிக்குள்ளிருக்கும் இணக்க முறிவுற்றவர்களையும் (disaffected) இவர் பயன்படுத்திக்கொள்ளவேண்டும்.

பொது மக்கள் கருத்து : ஜனநாயக அரசாங்கத்தில் கட்டற்ற போக்குவரத்தின் அடிப்படைச் சிறப்பினால், மேயர், அல்லது கவர்னரைப்போல் ஜனாதிபதியின் செய்தித்தாள் தொடர்பு தனிப்பட்ட உட்கருத்தைக் கொண்டிருக்கிறது. தலைமை நிர்வாகி மக்களுடன் தொடர்பு கொள்வதைவிட வேறொன்றும் சிறப்புடையதில்லை. வாரத்தின் ஒவ்வொரு நாளும், செய்தித்தாள்கள், பருவ ஏடுகள், வானொலி, தொலைக்காட்சி, சலனப் படங்கள் போன்றவைகளால் இரு வழித் தொடர்பு ஏற்படுகின்றன. ஜனாதிபதியின் சொந்த உதவியாளர்களில் திறமையும் செயல் நலமுமுடைய பத்திரிகைச் (press) செயலாளர் தவிர்க்க முடியாதவர்களில் ஒருவராவார்.

இந்த அடிப்படையில் மிகத் திறமையான உதவியோடு என்ன விளம்பரத்தை ஜனாதிபதி விரும்புகிறார் என்றும், என்ன அரசியல் செய்திப் பணி இவருக்குத் தேவையென்பதையும் இவர் தனித்துக் கவனிக்கக் கடமைப்பட்டுள்ளார். பல்வேறு ஊடு பொருள்களையும் நேர்முகமாகப் பயன்படுத்தி, தமது எடுத்துக்கூறும் திறமையால் தம் குறைபாடுகளை மறைக்கலாம். செய்தித் தாள்களும், வானொலியும் ஹாலிவுட்டும் (Hollywood) ஒரு நட்பு வழியை எடுத்துக்கொள்ளு

மானல் இவைகளுடன் எப்படி ஒத்துழைப்பதென்பதை இவர் கற்றுக் கொண்டால் இவர்கள், இவரை உயர்த்தி மக்களின் கண்முன் நட்பா தரவைப் பெற்றுத் தருவார்கள். வரலாறு இவரைப்பற்றி என்ன கூறுகிறதென்பதைக் கருத்தில் கொள்ளாமல், இங்கு இப்பொழுது இவர் எப்படி இருக்கிருர் என்று மக்கள் சொல்கிருர்களோ, அப்படியே இவர் இருக்கிருர்.

அக்கறைக் குழுக்கள்: சட்ட சபையில் அல்லது நிர்வாகத் துறையில் இருந்துகொண்டு பொது நலனுக்காகத் தன்னையே படைத் தளிக்கும் ஒவ்வொரு அரசியல்வாதிக்கும் செல்வாக்குக் குழு ஒரு கடினமான பிரச்சினையைக் கொடுக்கிறது. இயல்பாகவே, தன் சொந்த விருப்பத்திற்கு உகந்ததை மக்களனைவருக்கும் நல்லதெனக் கூறி எந்தத் தலைமை நிர்வாகியும் நம்பி வழங்காதவொன்றைத் தனி நலன் பெறமுயலும். எப்படி இருப்பினும், ஒருங்கமைந்த நலன் களைப் புறக்கணிக்க முடியாதென்பது தெளிவாகிறது. முதலில் பெறலா கும் நலன்களைப் பெற மக்கள் சேர்ந்துழைக்கச் சுதந்திரம் வேண்டு மென்று ஜனநாயகத்தின் சாரமாகும். ஆனல், அதிகாரத்தைப் பெறத் தமக்குள்ளேபோட்டியிடும் அக்கறைக் குழுக்களைப் பொதுநலக் காப்பின் தேவை கருதி உட்படுத்தத் தக்க கட்டுப்பாட்டையும் ஒழுங்கு முறையையும் அரசாங்கம் மேற்கொள்ளுதல் அவசியமாகிறது. ஓர் உள்ளார்ந்த உண்மை என்னவெனில், வலிமை வாய்ந்த செல்வாக்கு டைய அக்கறைக் குழுக்கள் தம் உறுப்பினர்கள் எப்படி வாக்களிக்க வேண்டுமென்பதையும் வலியுறுத்தி விடுகின்றன. இதன் விளைவாக, இவர்களின் ஆதரவை இயன்ற வரையில் பெருமளவில் பெற ஒவ் வொரு கட்சியும் ஆர்வமுள்ளதைப்போல அல்லது இவர்களின் பகை மையை இயன்றவரை தவிர்க்கவும் முயலும்.

தொழில், தொழிலாளர், வேளாண்மை, முதியோர், சிவில் அமைப்புகள், தொழிலார்ந்த நாட்டுப் பற்றுடையோர் போன்ற பிரிவுகள் அக்கறைக் குழுவாக ஜனதிபதிகளுக்கும் கவர்னர்களுக்கும் முன் அமைந்து நிற்கின்றன. நகராட்சித் தலைமை நிர்வாகிகள், அடுத் துள்ள நகரக் கவுன்சில், சமூகநல அமைப்புகள், வரி செலுத்துவோர் கடிதங்களைக் கவனிப்பதைவிட ஒருங்கமைந்த வேளாண்மையில் குறைந்த கவனத்தையே செலுத்துகின்றன. தலைமை நிர்வாகி, இக் குழுக்களின் ஒவ்வொரு பாகத்திற்கும் பணியாற்றவேண்டும். பொது மக்களுக்கு வேலைசெய்ய விரும்புவதாக நினைக்கின்ற இவர், சிறிய பகுதிகளாயுள்ள ஒரு கலப்புச் சிறு பொதுமக்களுக்கே பணி யாற்றுவதாய் முடிகிறது. ஒரு சமுதாய உணர்வை உருவாக்குதலே இவரது பணியில் ஒரு பாகமாகும். இவ்வாருகத்தான் பல்வேறு குழுக்களின் தன்னலத் தூண்டுதல்களை ஒரு நேர்மையான கட்டுப்

பாட்டின் கீழ்க் கொண்டுவர முடிகிறது. இதனல் அரசாங்கம் நேர்மையான முறையில் செயல்படுகிறது. சொந்த வலிமையற்ற தன்மையால் அல்லது சக்திக்கு மீறிய சூழ்நிலைகளால் தவறுசெய்து விடுவாராயின், செல்வாக்கு அரசியல் எத்தகைய பெரிய அழிவை உண்டாக்கும் என்பதை நேரில் அறியலாம்.

4. உள் இயக்கமும் கட்டுப்பாடும்

ஆட்சி இயல் திட்டமும் இயக்கமும்: வெளியுறவுகளைப் பற்றிய முந்திய பகுதி, முதன்மையாகத் தலைமை நிர்வாகியின் வாழ்க்கையின் அரசியல் தோற்றங்களைக் குறிப்பிட்டது. இதிலும் இனி வரும் பகுதியிலும் அமெரிக்க ஜனதிபதியை முன்மாதிரியாக வைத்துக் கொண்டு, நிர்வாகத் துறையினுள் இவர் நிறைவேற்றும் பணிகளையும் கையாளும் முறைகளையும் குறிப்பாகக் கவனிக்கலாம்.

தலைமை ஆட்சியாளர் என்ற முறையில் ஜனதிபதி, எத்தகைய ஒற்றுமையைத் தாம் ஏற்கலாம்; அல்லது தமக்கும் சட்ட சபைக்குமிடையே உருவாக்கலாம் என்பதையும் ஆட்சியின் முதன்மையான கொள்கைகள் என்ன; எந்த அடிப்படைத் திட்டங்களால் கொள்கைகளை நிறைவேற்றலாம் என்பனவற்றையும் முடிவு செய்தல் இவருடைய முதற்கடமையாகும். இப்படி எதிர்பார்ப்பவைகள் மாறலாம். எனினும், விலகிச்செல்ல இவருக்குச் சில கருத்துகள் தேவையாகலாம். அடுத்து, வளர்ச்சிக்கான திட்டங்களை இவர் ஏற்பாடு செய்ய வேண்டும். குறிப்பிட்ட கொள்கைப் பிரச்சினைகளைப் பகுத்தாய்வதிலும் தீர்வு காணுவதற்குரிய முறைகளை நோக்கிச் செல்வதிலும் இது தொடங்குகிறது. தம் கொள்கைகளுக்கும் திட்டங்களுக்கும் ஏற்ற அமைப்புமுறைபற்றியும் இவர் சிந்திக்கவேண்டும். இவையனைத்திற்கும் நம்பத்தகுந்த ஆதரவாளர்கள் தேவை.

ஜனதிபதியின் அமைப்பிற்குள் உள்ள பெரிய நிர்வாகப் பதவிகளுக்கு நிறுவனத் தலைவர்களாக ஆண்களையும் பெண்களையும் தெரிந்தமர்த்தல் இவரது முதன்மையான பொறுப்புகளில் ஒன்ருகும். இவர்களின் உதவியாளர்களையும் கீழ்நிலைப் பணியாளர்களையும் அமர்த்த இவர்களையே எதிர்பார்த்திருக்க வேண்டும். இருப்பினும் அடிப்படையான பதவிகளுக்கான அலுவலர்களைத் தெரிவு செய்தலும் அமர்த்தலும் இன்னும் முதல் நிலைகளில்தான் இருக்கின்றன. இவ்வலுவலர்களனைவரையும் இவர்களின் பணிகளில் ஈடுபடுத்த வேண்டும். இவர்களுடைய வாழ்க்கைப் பணிபற்றிய கருத்தைத் தெளிவுபடுத்திக் கூறுதல் தலைமை நிர்வாகியின் பொறுப்பாகும்.

ஒவ்வொரு நிறுவனத்தின் முறையான செயல் திட்டத்தைச் செலவின மதிப்பீடுகளுடன் தலைமை நிர்வாகி பெறவேண்டும். நிர்வாகத் துறை முழுவதற்கும் சமன் செய்யப்பெற்ற திட்டத்தை வளர்க்கப் பல்வேறு நிறுவனத் திட்டங்கள் அடங்கியதொரு செயல்வினை நிதித்திட்டத்தை இவர் உருவாக்க வேண்டும். இது ஆண்டு வரவு செலவுத் திட்டம் எனப் பெயர் பெறுகிறது. சட்ட சபைக்கு இவர் சமர்ப்பிக்கும் மற்ற தஸ்தாவேசுகளைவிட இது மிகச் சிறப்பானது. நிதி வேண்டுகோள்களை மெய்ப்பிக்க இதைக் காங்கிரசிற்கு அளிக்கிறார்கள். காங்கிரசின் இரு சபைகளும் நிதி ஒதுக்கக் கமிட்டிகளில் இதை ஆராய்ந்து பார்க்கின்றன. வழக்கமாகப் பல மாற்றங்களுடன் சட்ட சபை பின்னால் இதை ஏற்கிறது. நிர்வாகத் துறையைக் கட்டுப்படுத்தும் ஒரு சாதனமாக இதை மாற்றி அரசாங்க வேலைத் திட்டத்தைக் குறிப்பிட்ட முறையில் நிறைவேற்ற ஜனாதிபதிக்குச் சட்டசபை உறுதியளிக்கிறது.

நிர்வாக இணைப்பும் ஆட்சி இயல் அறிக்கை வழங்கலும்: தெளிவான கொள்கைகள், திட்டங்கள், திருப்தியான அமைப்பு முறை, திறமையுடைய மேனிலைப் பணியாட்கள், தனி நிறுவனங்களின் விழிப்புள்ள இயக்கம், ஆட்சி நடவடிக்கைகளைக் கவனமாய்த் திட்டமிடல் போன்றவைகள் இருந்தாலும், இவைகள் ஒவ்வொன்றும், ஒவ்வொருவரும் பொருந்தித் தாமே இயங்க விட்டுவிடவேண்டுமென்பதற்குச் சரியான உத்தரவாதம் கிடையாது. நிர்வாகத் துறையின் செயல்களையும் முயற்சிகளையும் இணைப்பது ஜனாதிபதியின் மிகச் சிக்கலான பணிகளில் ஒன்றாகும். ஆண்டு வரவு செலவுத்திட்டம் இந்த இணைப்பிற்கு ஒரு சிறந்த கருவியாகும். இதன் வழியாக ஜனாதிபதி கட்டுப்பாட்டுக் கமிஷன்கள், கழகங்களின் ஒருமித்த நடவடிக்கையின் விளைவைப் பெறலாம். இக் கமிஷன்களையும் கழகங்களையும் ஜனாதிபதி அமர்த்தினாலும் இவைகள் இவரது அதிகாரத்திற்குட்பட்டவைகளல்ல. ஆனால், நிர்வாகப் பிரிவின் நிறுவனத் தனித் தன்மையை பட்ஜெட் தனித்து நின்று வெற்றி பெறுவதை எதிர்பார்க்க முடியாது. ஆட்சிச் செயல் முறைகளின் செயலுரமிக்க இணைப்பு, முடிவுறாப் பெரிய பொறுப்பாகுமென்பதை அறிவது எளிதாகும்.

இறுதியாக, ஆட்சி இயல் முழுவதிலும் ஜனாதிபதி தம் இடையறாத கவனத்தைச் செலுத்தவேண்டும். அறிக்கைகள் வெளிவர இவர் மையமாக இருக்கவேண்டும். தகவல்களை முறைப்படி சேர்க்கவும் பகுத்தாராயவும் பட்ஜெட் சில அடிப்படைகளை வழங்கியுள்ளது. இருப்பினும், மற்ற வழிகளிலிருந்தும் ஜனாதிபதி செய்திகளைப் பெறுகிறார். காங்கிரசிற்கும், செய்தித் தாள்களுக்கும் அல்லது பொதுமக்களுக்கும் அறிக்கை பிறப்பிக்க இவர் தெரிந்திருக்க வேண்டியவைகளை

அறிந்துகொள்ளவேண்டும். இவர் விரும்புகின்ற வகையிலும் அளவிலும் தகவலை எப்பொழுது விரும்பினாலும் பெறச் சிறப்பு ஏற்பாடுகள் இருக்கவேண்டும்.

அரசியலமைப்புச் சார்ந்த ஆதரவுகள்: ஜனாதிபதியின் முதன்மையான ஆட்சிப் பணிகள் இவைகளெனின், இவைகளைச் செய்து முடிக்க இவர் நம்பியிருக்கும் குறிப்பிட்ட அதிகாரங்களும் முறைகளும் யாவை? அரசியலமைப்பின் இரண்டாவது பிரிவிலிருந்து ஜனாதிபதியின் கொள்கைத் துவக்கத் தனிச் சிறப்புரிமையை (prerogative in the field of policy initiative) நாம் பெறுகிறோம். இதன்படி இவர் 'யூனியனின் நிலைபற்றிக் காங்கிரசிற்கு அவ்வப்போது தகவல் கொடுக்கவேண்டும். தேவையானது தகுந்ததென முடிவு செய்யும் நடவடிக்கைகளைக் காங்கிரசின் ஆய்விற்கு இவர் சிபாரிசு செய்யவேண்டும். ஒரு கொள்கைப் போக்கை எடுத்துரைக்கும் எந்த ஜனாதிபதியும் திடீரென்று செயல்பட விரும்பமாட்டார். பரந்த பல்வகை இடங்களாகிய அரசாங்கத்தினுள்ளிருந்தும் வெளியிலிருந்தும் முறையானதும் முறையணையாததுமான கருத்துகளையும் குறிப்புகளையும் இவர் இயற்கையாகவே வரவேற்கிறார். இருப்பினும், இவைகளை மாற்றியும் மதிப்பீடு செய்தும் இறுதித் தெரிவு செய்யவேண்டும். நிர்வாக அலுவலகத்திலுள்ள ஜனாதிபதியின் சிப்பந்தி அமைப்பிடம் மாற்றுவதையும் தெரியப்படுத்துவதையும் ஒப்படைக்கவேண்டும். இருப்பினும் 'முடிவு செய்வதில்' இவருக்கு மேலும் உதவி தேவையாகலாம். செய்தியைஇவர் கேபினெட்டிற்குக் கொடுக்கலாம் அல்லது தனி உறுப்பினர்களுடன் கலந்துகொள்ளலாம். காங்கிரஸ் சபையின் தலைவர்களை அழைத்துப் பேசலாம். அல்லது ஒரு கொலோனல் ஹவுஸ் (a Colonal House), ஒரு ஹாரி ஹோப்கின்ஸ் (a Harry Hopkins), அல்லது ஒரு ஜார்ஜ் ஹம்ப்ரி (a George Humphrey) போன்றோர்களிடம் இவர் இரகசிய ஆலோசனையை நாடலாம். தேவைக்கு மிகையான நெகிழ்ச்சி இந்த அமைப்பில் இருக்கலாம். ஆனால், மிக நன்றாக வளர்ச்சியடைந்த காபினெட் இல்லாவிட்டால் இது நடப்பதை எதிர்பார்க்கவேண்டும்.

பொதுத் திட்டத்தைத் 'திட்டமிடல்', அரசியலமைப்பின் எப்பிரிவும் ஜனாதிபதிக்குக் குறிப்பாக அதிகாரமளிக்கவுமில்லை; தேவைப்படுத்தவும் இல்லை. இருப்பினும், இப்படிச் செய்யும் உரிமையும் தேவையும் அரசியலமைப்புப் பிரிவுகளில் பொதிந்துள்ளதைப் பார்க்கலாம். அதாவது 'சட்டங்கள் பற்றுறுதியோடு நிறைவேறுவதை இவர் பார்த்துக்கொள்ள வேண்டும்', என்றும் இரண்டாவது பிரிவில் மற்றோரிடத்தில் 'நிர்வாகத்துறைகள் ஒவ்வொன்றின் தலைமை அலுவலரிடமிருந்து இவர்களது அலுவலகங்களோடு தொடர்புடைய

பணிகளில் எப் பொருள்பற்றியும் எழுத்துருவில் கருத்தைப் பெறலாம்'. இப் பிரிவுகள் இல்லாவிட்டாலும் வருங்காலத்தை இவர் எதிர்பார்க்க வேண்டியிருந்தது. 'அரசியலமைப்பு பின் சட்டத்திலிருந்து இவரது அதிகாரம் பிறக்கிறதென்பதைக் காட்டிலும்' நிலையின் சட்டத்திலிருந்து பிறந்திருக்கவேண்டு'[4]மென்பதற்கு இவர் தயாராகவேண்டும்.

ஆட்சி இயல் அமைப்புப்பற்றிய ஜனாதிபதியின் அதிகாரங்கள் குறைவேயாம். நிர்வாகப் பிரிவாக அமையும் ஆட்சி நிறுவனங்களாகிய சுயேச்சையான கட்டுப்பாட்டுக் கமிஷன்களும் கழகங்களும் காங்கிரசின் படைப்புகளேயாம். சட்ட அதிகார ஆணையின்றி இவைகள் எதையும் முறிக்கவும், மற்ற வழிகளில் மறு இணைப்புச் செய்யவும் மற்ற நிறுவனங்களுடன் கலக்கவும் கூடாது. அரசாங்கத் தேவைகளுக்காக ஆட்சி அமைப்பை உருவாக்க ஜனாதிபதியிடம் நிலையான அதிகாரத்தை நிலைபெறச் செய்யும் வாய்ப்பொன்றிருக்கிறது. ஆனால், இத்தகைய தொடர்ந்த அதிகாரத்தை இதுவரையும் இவருக்கு வழங்கவில்லை. 1939, 1945, 1949ஆம் ஆண்டுச் சட்டங்கள் திட்டவட்டமாக வரையறுக்கப்பெற்ற அதிகாரங்களை ஜனாதிபதிக்கு வழங்கின. தடையில்லாத தொடர்ந்த நடைமுறை விளைவுகள் நீட்சி பெற்றாலும் இவைகள் அனைத்தும் தற்காலிகமானவைகளாகவே இருந்தன. போர்க்காலத்தில் மட்டுமே ஜனாதிபதி பரவலான அதிகாரத்தைப் பெறலாம். இரண்டாவது உலகப் போரின் போர் அதிகாரங்கள் பற்றிய இரண்டு சட்டங்களும், முதல் உலகப் போரின் ஓவர்மான் சட்டமும் (I Overman Act of World War) இத்தகைய அதிகாரங்களை வழங்கின.

இயக்கும் அதிகாரம்: தலைமை நிர்வாகி பெற்றிருக்கும் அதிகாரங்களுள் மிகச் சிறந்தது நியமிக்கவும் விலக்கவும் உள்ள அதிகாரமாகும். இது தலைமை நிர்வாகப் பதவியோடு இயல்பாக உட்பொதிந்த அதிகாரமாகும். அரசியலமைப்பின் இரண்டாவது பிரிவின்படி தலைமை நிர்வாகி, 'அரசாங்கத் தூதர்களையும், மற்றப் பொது அமைச்சர்களையும் கான்சல்களையும் தலைமை நீதிமன்ற நீதிபதிகளையும் நியமிப்பார். இந்த நியமனங்கள் செனெட்டின் அறிவுரை பெற்றும் ஒப்புதல் பெற்றும். செய்யப்பெறும் இந்தப் பதவிகளுக்கு மட்டுமன்றி, இவ் விதியின்கீழ்க் குறிப்பிடப்படாத பதவிகளுக்கும் சட்டங்களின்படி உறுதி செய்யப்படாத பதவிகளுக்கும் உரியவர்களை நியமிக்கலாம். ஆனால், காங்கிரஸ் நேர்மையானதெனக் கருதினால்

[4] இச் சொல்லின் தெளிவான விளக்கத்திற்கு Mary Parker Follett என்பாரின் Individualism in a Planned Society என்ற நூலிலும், Metcalf Henry C., and Urwick, L. eds., 'Dynamic Administration' என்ற நூலிலும் காணலாம்; New York: Harper, *1942*.

ஜனதிபதியிடம் மட்டுமோ, நீதிமன்றங்களிடமோ அல்லது துறைகளின் தலைவர்களிடமோ இந் நியமன அதிகாரத்தைச் சட்டத்தால் நிலைபெறச் செய்யலாம். அமர்த்தும் அதிகாரத்தின் தொடர்பு விதியாக, விலக்கும் அதிகாரத்தைத் தலைமை நீதிமன்றம் (Supreme Court) ஏற்றுக்கொண்டது.[5] இது விரிவகற்சியுடையதாகத் தொடர்ந்திருந்து வருகிறது. ஆனல், கட்டுப்பாடு கமிஷன்கள், கழகங்களின் உறுப்பினர்கள்பற்றிய ஹம்ப்ரி (Humphrey) வழக்கில்[6] இவ்வதிகாரம் திட்டமாகத் தளர்த்தப்பெற்றது.' தம் சொந்த அதிகாரத்தின் பதிலிகள் போலன்றி ஜனதிபதியின் விலக்கும் அதிகாரம் வரம்பற்றதாகும். காங்கிரசின் அரசியலமைப்புச் சார்ந்த அதிகாரத்தின் பதிலிகளை நோக்கக் காங்கிரசின் அதிகாரம் காரணம் குறித்து விலக்குவதோடு நின்றதென எட்வர்டு எஸ். கோர்வின் (Edward S. Gorwin) என்பார் விளக்குகின்ருர்.

சுயேச்சையான கட்டுப்பாட்டுக் கமிஷன்களும் கழகங்களும் நீங்கலாக, ஆட்சி நிறுவனங்கள் மீதான இயக்கும் பணியைச் செயற்படுத்துவதில் தலைமை நிர்வாகிக்கு அரசியலமைப்பின் பல பிரிவுகள் உதவியளிக்கின்றன. இரண்டாவது பிரிவின் முதல் வாக்கியம், 'அமெரிக்க ஐக்கிய நாடுகளின் நிர்வாக அதிகாரம் ஜனதிபதியிடம் நிலைபெறும்' என்று கூறுகிறது. இவ்வாறு பெற்ற அதிகாரத்தால் நிர்வாகப் பிரிவின் ஆட்சி நடவடிக்கைகளை இயக்கத் தேவையானதும் தகுந்ததுமான கட்டளைகளை ஜனதிபதி பிறப்பிக்கலாம். இருப்பினும், இத்துடன் குறிப்பிட்ட மற்றப் பிரிவுகளும் பொருத்தமுடையன. இரண்டாவது பிரிவின் இரண்டாவது உட்பிரிவு இவைகளுள் ஒன்ருகும். இதன்படி இவர், 'அமெரிக்க ஐக்கிய நாடுகளின் படைக்கும் சேனதிபதியாகவிருப்பார்; அமெரிக்க ஐக்கிய நாடுகளில் சேவை செய்யவேண்டிய பல மாநிலங்களின் நாட்டுப் படைக்கும் தலைவராய் இருப்பார்' முன் குறிப்பிட்ட பொதுவான பிரிவு, 'சட்டங்கள் பற்றுறுதியுடன் நிறைவேறுவதை இவர் கவனித்துக் கொள்வா'ரென்பது மிகச் சிறப்புவாய்ந்ததாகும். ஆனல், நிர்வாகப் பிரிவை இயக்கும் சர்ச்சைக் குட்படாத அதிகாரம் திறமையான ஆட்சிக்குக் காப்புறுதி வழங்குவதில்லை. இதை எப்படிச் செயல் திறமையுடையதாகச் செய்வதென்பது பிரச்சினையாக இருக்கிறது. முதன்மையான தேவைகளில் ஒன்று, ஆட்சி இயல் செய்திப் போக்குவரத்து முறையாகும். மற்றெல்லா அமைப்புத் துறைகளிலிருந்தும், தேவையான நிறுவனச் செய்திகள் தலைமை நிர்வாகியை அடையவேண்டும். இதே சமயத்தில் கீழ் மட்டத்திலுள்ளவர்களுக்கு இவரது சொந்தக் கட்டளைகளும்

[5] Myers V. United States, *272* U. S. *52, 118* (*1926*)

[6] *295* U. S. *602* (*1935*) பத்தாவது அதிகாரத்தையும் பார்க்க.

பொதுவான அணுகு முறைகளும் சிதையாமலும் தாமதமின்றியும் போய்ச் சேர இவர் உறுதியளிக்கவேண்டும்.

சட்டமுறையில் செயல்படுத்துதல்: திறமை மிக்க ஆட்சிக்கு, வேலைத் திட்டமிடலும் ஆண்டு வரவு செலவு அறிக்கை தயாரித்தலும் அடிப்படையாகும். ஆனால், 1921ஆம் ஆண்டிலிருந்து இப் பணிகளைப் பயனுற நிறைவேற்ற ஜனாதிபதிக்குத் தனியே ஒரு நிறுவனம் இருந்து வந்திருக்கிறது. இதே ஆண்டில் பட்ஜெட், கணக்கு வைப்புச் சட்டம், பட்ஜெட் செயலகத்திற்குத் தனிச் சிறப்புடைய சிப்பந்திப் பணியாளர்களைக் கொடுத்துதவியது. இச் செயலகம் இவரது சொந்த இயக்கும் அதிகாரத்தை யொட்டியே தொடக்கத்திலிருந்து செயல்பட்டு வருகிறது.[7] மாநிலங்களின் ஆட்சி இயல் வரலாறுகளும் இதே போக்கைத்தான் எடுத்துக் கூறுகின்றன. கூட்டாட்சி அரசாங்கத்தில் இல்லாத ரத்து அதிகாரத்துடன் கூடிய நிர்வாக பட்ஜெட்டின் கருத்தை அரசாங்கங்கள் ஏற்காத வரையில் ஆட்சி இயலைக் கட்டுப்படுத்த எதிர்பார்ப்பது பயனற்றதேயாகும். இம் முறையை ஏற்றுக்கொள்வதால் ஆட்சி இயலுக்குத் தானாகவே ஒரு பொற்காலம் வந்துவிடாது. இருப்பினும், இது இல்லாவிட்டாலும் முன்னேற்றத்திற்கான நுழைவழியும் பாதிதான் திறந்திருக்கும்.

இயக்கும் அதிகாரத்தைப்போல வருவிக்கப்பெற்ற இணைப்பு அதிகாரமும் பொதுவான தன்மையுடையதே. இயக்கும் அதிகாரத்தைப்போல் இதுவும் அரசியலமைப்பின் அடிப்படையான பிரிவுகளில் நிலைபெறுகிறது. இதற்குமேல், பட்ஜெட், கணக்கு வைப்புச் சட்டத்தாலும் மற்றச் சட்டங்களாலும் இது தெளிவாக்கப்பட்டுள்ளது. காங்கிரஸ் படைத்த பல ஆட்சி நிறுவனங்களின் நடவடிக்கைகளை இணைக்கும் அதிகாரத்தை இச் சட்டம் ஜனாதிபதிக்கு வழங்கியுள்ளது. 1946ஆம் ஆண்டின் வேலை வாய்ப்புச் சட்டம் இதற்கு ஒரு குறிப்பிடத்தக்க எடுத்துக்காட்டாகும். இதன்படி, ஜனாதிபதி பொருளாதார ஆலோசகர்களைக் கலந்துகொண்டு, திட்டமிட்ட அரசாங்க நடவடிக்கையின் வழியாகத் தேசீயப் பொருளாதாரத்தின் நிலையைக் காக்க வழி முறைகளைச் சட்டசபைக்குத் தெரிவிக்கவேண்டும்.

தேசீய ஆட்சி இயல் முறை பற்றிய மையத் தகவல் நிலையமாக இருந்து, தலைமை நிர்வாகி, இத் தகவலின்மேல் காங்கிரசிற்கும்

[7] இச் சட்டத்தின் பின்னணிக்கும் நோக்கங்களுக்கும் Morstein Marx, Fritz, The Bureau of the Budget: Its Evolution and Present Role', 'American Political Science Review', 1945, Vol. 39, P. 653 ff., 869 ff. என்ற கட்டுரையைப் பார்க்க.

பொது மக்களுக்கும் அறிக்கை பிறப்பிக்கத் தகுந்த அலுவலராக இருக்கிருர். இரண்டாவது உலகப் போருக்குப்பின் ஒருவருக்கொருவர் பாதுகாத்துக்கொள்ளும் திட்டத்தைப்போல், புதிய திட்டங்களைத் தொடக்கி, இயக்க அதிகாரம் அளிக்கும் அறிக்கையைச் சட்டசபை பார்வையிட விரும்பலாம். இவ்வித அறிக்கை சமர்ப்பிக்கும் நோக்கத்தை யூனியனின் நிலைபற்றிய ஆண்டுச் செய்தியும் ஆண்டு பட்ஜெட் செய்தியும் நிறைவேற்றுகிறது.

இருப்பினும், நிர்வாகப் பிரிவினுள் ஆட்சி இயல் அறிக்கை வழியாகப் பெருமளவு விவரங்களும் கருத்துகளும் உருவாகின்றன. இந்த ஒரே ஒரு முறையில்தான் ஜனதிபதி, நடக்கும் நிகழ்ச்சிகளுடன் இணையாகச் செல்லமுடியும். அமெரிக்காவிற்கு வெளியேயுள்ள புறக் காவலிடங்கள் உட்பட, நாடு முழுவதிலும் பரவலாக அமர்த்தியுள்ள ஆயிரமாயிரம் கூட்டரசு ஊழியர்கள் ஆட்சி இயல் முன் வரிசைகளில் இவர் பெயரால் என்ன செய்கிருர்கள் என்பதைக் கண்டுபிடிக்க வழிகள் இருக்கவேண்டும். பெரியதாய்ப் பொங்கிவரும் தகவலைச் சிப்பந்திப் பணியாள் கட்டுப்படுத்தவில்லை யெனில், அடக்க முடியாத பெரும் வெள்ளமாக இது எளிதில் மாறிவிடும். தலைமை நிர்வாகியின் கட்டுப்பாட்டு நோக்கங்களுக்கெனப் பயன்படும் உண்மை நிகழ்ச்சிகள், எண்கள், கருத்துகள் ஆகியவற்றைத் தொடர்ச்சியாகவும் முறையாகவும் தகவலாக மாற்றவேண்டும்.

5. மேலாண்மையின் பல உறுப்புகள்

ஜனதிபதிக்கு உதவுவதின் தேவை: 'ஜனதிபதிக்கு உதவி தேவை'யென லூயிஸ் பிரௌன்லோ (Louis Brownlow) என்பவரின் தலைமையில் கூடிய ஜனதிபதியின் ஆட்சி இயல் மேலாண்மைக் கமிட்டி தன் 1937ஆம் ஆண்டு அறிக்கையில் எழுதியது. நிர்வாகப் பிரிவிற்குப் பணிகளையும் பொறுப்புகளையும் ஒதுக்கி வழங்க அரசியலமைப்பும் சட்டங்களும் ஜனதிபதிக்கு இப்படியும் அப்படியும் செய்க எனக் கட்டளையிடுகின்றன. தலைமை நிர்வாகி மேற்கொள்ளும் கடினமான பலகடமைகளை எத்தகைய மேதாவியாகவிருந்தாலும் தனியொருவராகச் செய்யமுடியாது. நிறுவன முறையில் இவருக்குப் பணியீடுகள் கொடுக்கப்பட்டுள்ளன. காங்கிரஸ் நிர்ணயம் செய்யாத வழிகள் நீங்கலாக மற்றவைகளில் சட்ட அதிகார வரம்பிற்குட்பட்டும் ஒதுக்கி வழங்கியுள்ள நிதிக்குட்பட்டும் இவர் பணியாட்களைச் சேர்க்கவும், ஒழுங்கமைக்கவும் இயக்கவும், பணியை நிறைவேற்றத் தேவையாகும் பணியாட்களை அமர்த்திக்கொள்ளவும் அதிகாரம் பெற்றிருக்கிருர்.

மிகப் பெரியதாக இல்லாவிட்டாலும், உலகத்திலேயே மிகப் பெரிய மேலாண்மைப் பணிகளில் ஒன்றை நாம் அமெரிக்க ஜனதிபதியின் பொறுப்பிலே காணுகிறோம். ஜனதிபதி இப் பணியை எப்படிச் செய்கிருர் ? தம் வேலையைச் செய்து முடிக்கத் தேவையான உதவிகளும் ஏற்பாடுகளும் யாவை? இயக்கத் திட்டங்களைக் கூட்டரசுக் கொள்கைகளாகச் செயல்படுத்தும் முதன்மையான சுமையைப் பெரிய முறை வழித் துறைகள் (The great line departments) ஏற்றுச் செய்கின்றன. ஆனால், இவைகள் தம் உள்நோக்கங்களைத் தெரிந்துள்ளன என்பதையும் கடமைகளில் தாம் நினைத்தபடி வெற்றி பெறுகின்றன வென்பதையும் அறிந்துகொள்ள எவ் வழிகளை அமெரிக்க ஜனதிபதி கையாளுகிருர் ?

ஜனதிபதியின் ஆட்சி இயல் மேலாண்மைக் கமிட்டியின் பொது முடிவுகளாவன : (1) சொந்தச் செயலாளர்களுடன் ஆட்சி இயல் உதவியாளர்களும் ஜனதிபதிக்குத் தேவை ; (2) நிர்வாக மேலாண்மைக் கடமைகளில், திட்டமிடல், பட்ஜெட் தயாரிப்பு, பணியாள் தொகுதி ஆகிய மூன்று 'உறுப்புகளால்' இவருக்கு முட்டுக்கொடுக்க வேண்டும் ; (3) கட்டுப்பாட்டுக் கமிஷன் அல்லது கழகம், அரசாங்கக் கூட்டு நிறுவனங்கள் குறிப்பிட்ட சிறப்புப் பிரச்சினைகளைச் சமாளிப்பதற்கான உள் ஏற்பாடுகளுடன் எல்லாமுறை வழி நிறுவனங்களையும் பன்னிரண்டு துறைகளால் இணைக்கவேண்டும். ஒவ்வொன்றிற்கும் காபினெட் அந்தஸ்துடைய செயலாளர் தலைவராக இருக்கவேண்டும்; (4) இரண்டை உறுதிசெய்யப் பொதுக்கணக்குவைப்பு அலுவலகத்தின் பணிகளை மறு அமைப்புச் (reordering) செய்யவேண்டும். அதாவது, ஒருபுறம், ஆட்சி இயல் செயல்பட வேண்டுமானல் செலவிடுதற்குமுன் கணக்குத் தணிக்கை செய்வதை நீக்கவேண்டும். மறுபுறத்தில், இன்னும் அதிகமான தேட்டமும் ஆக்கமுமுடைய பின் தணிக்கையால் நிர்வாகப் பிரிவை உண்மையில் காங்கிரசிற்குப் பொறுப்புடையதாக்க வேண்டும்.

ஜனதிபதியின் நிர்வாகப் பதவி: இக் கமிட்டியின் அறிக்கையைத் தொடர்ந்து ஜனதிபதி ரூஸ்வெல்ட் தலைமை நீதிமன்றச் சீர்த்திருத்தம்பற்றிய செய்தியைப் பிரதிநிதிகள் சபைக்கும் செனெட்டிற்கும் அனுப்பாதிருந்தால் இவைகள் எந்த அளவிற்கு இச் சிபாரிசுகளை ஏற்றுக்கொண்டிருக்கும் என்பதை எவரும் சொல்ல முடியாது. 1939ஆம் ஆண்டின் சீரமைப்புச் சட்டம், எடுத்துக் கொண்ட நடவடிக்கைகளில் ஒரு பகுதியைத்தான் இணைத்திருந்தது. வெண்மாளிகையின் விரிவடைந்த அலுவலகத்தில் ஜனதிபதிக்கு ஆறு உதவியாளர்களை இச் சட்டம் வழங்கியது. 1921ஆம் ஆண்டின் பட்ஜெட் கணக்குவைப்புச் சட்டத்திற்குப்பின், நிர்வாக அலுவலகம்

அமைந்ததைக் கூட்டரசு ஆட்சி இயலின் மிகச் சிறந்த முன்னேற்ற மெனலாம். தேசீய வளங்களின் திட்டக்குழு (National Resources Planning Board), பட்ஜெட் செயலகம், பணியாள் தொகுதி மேலாண்மைக்கான தொடர்பு அலுவலகம் (a Liaison Office for Personnel Management), அரசாங்க அறிக்கைகளின் அலுவலகம், நெருக்கடி நிலைமேலாண்மை அலுவலகம் (an office for Emergency Management)[8] போன்றவைகளைக் கொண்டதே நிர்வாக அலுவலகம். பல பெரிய போர்க்காலக் கட்டுப்பாட்டு நிறுவனங்களைத் தொடங்க வசதியான தொரு சட்டதளத்தை இறுதியாகக் குறித்த நிறுவனம் ஜனாதிபதிக்கு உதவியது.

1943-ல் தேசீய வளங்களின் திட்டக்குழு காங்கிரசின் திடுக்கிடும் நடவடிக்கையொன்றால் ஒழிந்தது. இதைத் தொடர்ந்து அரசாங்க அறிக்கை அலுவலகமும் மறைந்தபின் ஜனாதிபதியின் நிர்வாக அலுவலகம் எதிர்பார்த்த நோக்கங்களுக்காகத் தொடர்ந்து சிறப்புப் பணியாற்றியது. இதன் முதன்மையான பாகமாகிய பட்ஜெட் செயலகம் பலவகைப்படுத்தப்பட்ட உயர்ந்த சிப்பந்தி உதவியை ஜனாதிபதிக்கு வழங்க முன்வந்தது. 1946ஆம் ஆண்டில் வேலைவாய்ப்புச் சட்டம், திட்டத் துறையில் இருந்த காலி இடத்தைப் பொருளாதார ஆலோசனைக் கவுன்சில் நிரப்பியது. 1947-ல் அமைந்த தேசீயப் பாதுகாப்புக் கவுன்சிலும் வளங்களைத் திரட்டுவதற்கான திட்ட நிறுவனங்களும் சிறப்புக் குறைந்தனவல்ல.

நிர்வாகப் பிரிவை மறுவரிசைப்படுத்துதல் : ஜனாதிபதியின் சீரமைப்புச் சட்டங்களால் ஏற்பட்ட துறையமைப்பு மாற்றங்கள் சிறப்புக் குறைந்தனவல்ல. ஆட்சி இயல் அமைப்பை ஏற்கும் அதிகாரம் தொடர்ந்து இயங்கும் தன்மையுடையதென்னும் கருத்தை ஒதுக்கிவிட்டு ஒரு குறிப்பிட்ட காலத்திற்குமட்டும் இவ் வதிகாரத்தை வழங்கினல் தலைமை நிர்வாகி இவ் வதிகாரத்தைச் சிறந்த முறையில் எப்படிப் பயன்படுத்தமுடியும் ? பொதுத்தேவைகளுக்குப் பயன்பட வேண்டுமென்று விரும்பினல் நான்கு குறிக்கோள்களை அடைய இவர் முயல்வார். ஒன்று, தம் கட்டுப்பாட்டு வீச்சையும் நிறுவனத் தலைவர்களாகிய தம் 'குழுவின்' வீச்சையும் இவர் குறைப்பார். இரட்டிப்பைத் தடுக்கவும் இயங்கும் நிறுவனங்களிடமிருந்து பயனுள்ள பணிகளைப் பெறவும், முறைவழி நிறுவனங்களுக்குள்ளும் இவைகளை வரிசைப் படுத்தவும் வலுப்படுத்தவுமான வாய்ப்புகளைச் சீர்தூக்கிப் பார்ப்பார்.

[8] இந்த அலுவலகத்தின் பெயர், முழு விளக்கம் கொடுக்கவில்லையென்றலும் இது குறிப்பிடுவதுபோல் இவ் வலுவலகம் செயலற்றிருந்தது. தயாரான சட்ட, ஆட்சி இயல் அமைப்பால் இதன் நோக்கத்தை நிறைவேற்றுகிறது. காங்கிரஸ் நிதிவழங்கினல் இந்த அமைப்பிற்குள் தற்காலிக நெருக்கடி நிறுவனங்களைத் தேவையானல் அமைத்துக்கொள்ளலாம்.

பெரிய துறைகளின் எண்ணிக்கை இப்பொழுது இருப்பதைவிடக் குறைவாக இருக்கக்கூடும் என்றும் இருக்கவேண்டுமென்றும் வாதித்துள்ளனர். இருப்பினும், புரட்சிகரமான எந்த மாற்றமும் ஏற்புப் பெருதென்பதை அனுபவம் காட்டுகிறது.[9] மேலும் மிதமிஞ்சிய அதிகாரக் குவிப்பாலும் துறைத்தலைமை வரம்பு மீறிய தொல்லைக்குட்படுகிறது.

மையப்படுத்தப்பெற்ற பணிகள்: இரண்டு, ஆண்டுவரவு செலவு அறிக்கை தயாரித்தல், பணியாள்தொகுதி, கொள்முதல், கணக்குவைப்பு, அச்சடித்தல் போன்றவைகளை நடத்த மத்திய, துணைச் சிப்பந்தித் தொகுதிகளுக்கான மாற்றுத் திட்டத்தை ஜனாதிபதி மறு ஆய்வு செய்ய விரும்பலாம். மையப்படுத்தப்பெற்ற சிப்பந்திகளிடமிருந்தும் அலுவலக நடவடிக்கைகளிலிருந்தும் பெறலாகும் நன்மைகளைக் கூட்டரசு அரசாங்கம் பெறவேண்டும் என்பதே இதன் நோக்கமாகும். அதே சமயத்தில் ஒவ்வொரு துறையின் பணிகளை நிறைவேற்றப் போதிய வசதியும் அதிகாரமும் பொறுப்பும் இருக்க வேண்டும்.

1949-ல் அமைந்த பொதுப் பணிகளின் ஆட்சி நிறுவனம் (General Services Administration) குறிப்பிடத்தக்க நிகழ்ச்சியாகும். கணிசமான சோதனையும், நெகிழ்ந்து அணுகும் முறையுமின்றி இத்தகைய நிறுவனத்திடமிருந்து பயனுடைய பணிகளைதையும் எதிர்பார்ப்பதென்பது சற்று மிகையாகும். இதைப்போன்றே, ஆட்சி நடவடிக்கைகளில் பயனில்லாத் தலையீட்டு அதிகாரத்தடைகளை நீக்கி மிகத் திறமையுடைய மேலாண்மையை அமைக்கப் பொதுக் கணக்குவைப்பு அலுவலகம் முயன்றது. ஆட்சி நடவடிக்கைகளுக்குப் பின் எல்லாப் பதிவுகளையும் கவனமாய்த் தணிக்கை செய்வதில் நேர்மை இருக்கிறது. ஆனல், கூட்டரசின்மீது அரசாங்கத் தணிக்கைத்துறைத் தலைவர் வலிந்து செலுத்த முயன்ற மேற்பார்வையானது நேர்மையற்றதாகும். கணக்குகளை இறுதியாகச் சோதனை செய்யவும் நற்சான்றளிக்கவும் காங்கிரசிற்கொரு தணிக்கையாளர் தேவை. முழுமையான ஆண்டறிக்கையைச் சமர்ப்பித்தலோடு நிர்வாகப் பிரிவு முழுவதற்குமான பொதுச் செயற்பாட்டையும் நடப்பு நிதி நடவடிக்கைகளின் ஆய்வையும் காங்கிரசிற்குக் கொடுப்பதால் இவரது பயனுடைமை பெரிதும் உயர்ந்துள்ளது.

ஜனாதிபதியின் சிப்பந்தி உறுப்பு: மூன்று, தம் சொந்தச் சிப்பந்தி உதவி போதுமானதாவென்பதை ஜனாதிபதி அடிக்கடி

[9] 'திட்டமிடல்' என்னும் ஆறுவது அதிகாரத்தைப் பார்க்க.

ஆராய்தல் வேண்டும். ஜனாதிபதியின் நிர்வாக அலுவலகக் கருத்துக் கோட்பாடுகள் நன்றாக இருக்கின்றன. பட்ஜெட் கணக்கு வைப்புச் சட்டத்தின் கருத்தில் பட்ஜெட் செயலகம், நிர்வாக மேலாண்மை, திட்ட ஆய்வுகளில் ஒரு பெரிய உறுப்பாக 1939-ல் இருந்து வளர்ச்சியடைந்துள்ளது. ஆர்தர் மக்மாகனின் (Arthur Macmahan) விளக்கத்தின்படி கூட்டரசு அரசாங்கத்தின் பட்ஜெட் செயலகம் 'ஜனாதிபதி உருவாய்' வளர்ந்துள்ளது.[10] ஆண்டு வரவு செலவுத் திட்ட மறு ஆய்வு, மேலாண்மை, அமைப்பு, சட்ட ஆக்கத்தின் மேற்கோள்கள், கணக்கு வைப்பு, புள்ளி விவரத்தரங்கள் போன்ற சிப்பந்தி அலுவலகங்களிலிருந்தும், இதன் கட்டுப்பாட்டுப் பிரிவுகளாகிய இராணுவ, அனைத்துலக வணிகம், தொழிலாளர் பொது நலம், சிவில் பணிகள், வளங்கள் போன்றவைகளிலிருந்தும், ஆண்டு வரவு செலவுத் திட்டத்தைத் தயாரித்துச் செயல்படுத்தத் தொடர்ந்த உதவியை ஜனாதிபதி பெறுகிறார். மேலும் நிர்வாகப் பிரிவில் சிறந்த அமைப்பையும் மேலாண்மையைப் பெறுதல், சட்டமியற்றற்கான திட்டங்களை ஏற்று இணைத்தல் தேங்கியுள்ள மசோதாக்களைப் பற்றிக் காங்கிரசிற்கு அறிக்கை வழங்குதல் ஆகியவை ஜனாதிபதியின் கடமையாகும். எல்லா நிறுவனங்களின் கணக்கு வைப்பு முறைகள் நிதி மேலாண்மை வளர்ச்சி, கூட்டரசுப் புள்ளி விவரப் பணிகளின் இணைப்பு, அரசாங்க அல்லது துறைமட்டத் திட்டப் பகுத்தாய்வு, நீதிக் கொள்கைப் பிரச்சினைகள், உட்பொருள் ஆட்சி இயல் நடவடிக்கைகளின் முன்னேற்றம் போன்றவைகளிலிருந்து தலைமை நிர்வாகி உதவி பெறுகிறார்.

வருங்காலத்தை நோக்கிக் கொள்கைத் திட்டமிடுவதில் நிலை வேறாக இருக்கும். உடனடியான நிகழ்ச்சிகளால் தொந்தரவிற்குட்படும் ஜனாதிபதி, ஓரிரண்டு ஆண்டிற்குப் பதிலாக ஒரு தலைமுறை அல்லது பத்தாண்டிற்குப் பின் யூனியன் நிலைபற்றி அறிவுடன் சிந்திக்க முதல் தரமான ஆலோசனை தேவையாகிறது. தேசீய திட்டக்குழு இருந்த வரையில் இத்தகைய உதவியைப் பெறுவதற்கான ஓர் ஏற்பாடிருந்தது. 1943-க்குப் பிறகு, தற்காலிக விசாரணைக் குழுக்களின் அறிக்கையையொட்டிக் காங்கிரஸ் பணம் ஒதுக்கிக் கொடுத்ததை நிறுத்தியவுடன், பணம் எங்கிருந்து கிடைத்தாலும், சிறிது சிறிதாய்க் கிடைத்தாலும் ஜனாதிபதி இவற்றைச் சார்ந்தே இருக்கவேண்டியதாயிற்று. பொருளாதார ஆலோசகர்களின் கவுன்சிலும் தேசீயப் பாதுகாப்புக் கவுன்சிலும் இவைகளின் எல்லைகளுக்குட்பட்டு உதவியளித்தன. ஆனால், தேசீய வளங்களின் திட்டக்

[10] Macmahan, Arthur W., 'The Future Organizational Pattern of Executive Branch, American Political Science Review, *1944*, Vol. *38*, p. *1182*.

குழு முன் உதவி வழங்கிய வழியில் அல்லது அளவில் ஜனாதிபதிக்கு உதவவில்லை.

சிவில் பணிகளின் ஆட்சியாளராக ஓர் இயக்குநரை ஜனாதிபதிக்கு ஆலோசகராக அமர்த்தி, இப்பொழுதுள்ள சிவில் பணியாளர் கமிஷனின் நடவடிக்கைகளை இயக்கவேண்டுமென்பது தொடர்ந்து வலியுறுத்தப்பெற்று வருகிறது. நிர்வாக அலுவலகத்தில் பணியாட்கள் மேலாண்மைக்காக உதவியாளர் ஒருவரை ஜனாதிபதி வைத்துக்கொள்ளும் ஏற்பாடு பயனுடையதாக இருந்தது. இருப்பினும் இது ஒரு தற்காலிக ஏற்பாடாக இருந்து வருகிறது. ஏனைய தலைமை நிர்வாகிகளைப் போல ஜனாதிபதியும் சொந்தமாகப் பணியாளர் தொகுதியின் இயக்குநர் ஒருவரை அமர்த்திக்கொள்வது தேவையாகும். சிப்பந்திப் பணியாளர்கள் ஆட்சி இயலின் உயிர் நாடியாவர். மேனிலையில், திறமையை உண்டாக்கத் தக்க தகுதி வாய்ந்த ஊழியர்களைக் கவர்ந்து, அமர்த்தி, இருத்தி வளர்க்க வேண்டும். மிக எளிமையான திட்டத்திலிருந்து இப் பிரச்சினையின் முடிவு வளரவேண்டும். சிவில் பணியாளர் கமிஷனிடம் ஜனாதிபதி கொண்டிருக்கும் தொடர்புச் சூழ்நிலைகளின்மீது இது சார்ந்திருக்க வேண்டியதில்லை.

கொள்கை இணைப்பு : ஆட்சி இயல் சீரமைப்பின் நான்காவது குறிக்கோள், கொள்கை இணைப்பிற்கான நிறுவன அமைப்பைப் பொறுத்திருக்கிறது. உள்நாட்டுக் கொள்கையிலிருந்து வெளிநாட்டுக் கொள்கையை வேறுபடுத்தும் சாத்தியக்கூறு படிப்படியாகக் கடினமாகி வருகிறது. எனவே, குறிப்பாக உள்நாட்டு விவகாரங்களில் கொள்கை இணைப்பு அவசியமாகியுள்ளது. இரண்டாவது உலகப் போரின் இறுதியில் 'போருக்காகப் படை திரட்டலும் மறுமாற்றமும்' (War Mobilization and Reconversion) என்னும் நிறுவனத்தின் இயக்குநர், 'உதவி ஜனாதிபதி' அல்லது 'உள்துறை விவகாரங்களின் இணைப்பாளர்' என்றும் வழங்கப் பெற்றார். அரசுச் செயலாளர் வெளி விவகாரங்களில் மேற்பார்வையிடுவது போல் உள்நாட்டுக் கொள்கை இணைப்பிற்கு ஒழுங்கானதொரு ஏற்பாடு ஜனாதிபதிக்குத் தேவையாகும். திறமையான செயல்களாலும் சூழ்நிலையாலும் ஐசன் ஹவருக்கு இத்தகைய பணியைச் செய்ய ஷெர்மென் ஆடம்ஸ் (Sherman Adams) முன்வந்தார். சூழ் நிலைகள் இவருடைய பயனுடைமையை அழிக்கும்வரை பணியாற்றினர். மேலாண்மை இணைப்பைக் காட்டிலும் கொள்கை இணைப்பை பட்ஜெட் செயலகத்தின் தலைவர் வழங்கியுள்ளார்.

ஜனாதிபதி தம் கேபினெட்டைப் பெருமளவு பயன்படுத்திக் கொள்ளுதல் ஒரு மாற்று வழியாகும். முறை வழி நிறுவனங்களின்

(heads of the line establishments) தலைவர்களுக்குப் போதிய அளவு அதிகாரத்தையும் பொறுப்பையும் ஜனாதிபதி ஒப்படைப்பதாலும் தம் சொந்தச் சிப்பந்திகளின் இணைப்பாலும் ஜனாதிபதி ஆட்சி இயலில் பெரும் வெற்றியடைகிறார். இருப்பினும், துறையின் விவகாரங்களும் நிகழ்ச்சிகளும் பரவலாய்ப் பல்கிப் பெருகுவதாலும் திகைக்கச் செய்கிற பிணைப்புகளாலும், முதன்மையான நிறுவனங்கள் தம் பிரச்சினைகளைத் தலைமை நிர்வாகியுடன் பகிர்ந்துகொண்டு கலந்து பேசிக் கேபினெட் வழியாக முடிவு காண ஓர் ஏற்பாடு செய்ய முயலவேண்டும். கேபினெட் ஒரு குழு என்ற முறையில் கொள்கைச் சிபாரிசுகளை விவாதித்துத் திட்டங்களை உருவாக்க ஜனாதிபதிக்கு உதவக்கூடும். பெரிய பிரச்சினைகளைப் பொதுவாக அணுகும் கடமையைக் கேபினெட் கமிட்டிகளுக்கு ஒப்படைக்கலாம். இணைந்த நடவடிக்கை முறையை ஏற்படுத்திப் பிரச்சினைகளைப் பயனுடைய முறையில் தீர்க்கலாம். நிர்வாக அலுவலகத்திலிருந்து சில முக்கியமானவர்கள் கேபினெட் கூட்டங்களில் கலந்துகொள்ளலாம்.

கடந்த காலத்தில், கூட்டரசு அரசாங்கத்தில் கொள்கைவகுக்கும் திட்டத்தில் கேபினெட் இயங்கா நிலையில் இருந்ததென்பது குறிப்பிடத் தக்க உண்மைகளில் ஒன்றாகும். அண்மையில், ஐசன்ஹவர், இத்தகைய இயங்கா நிலையைத் தம் சொந்த முயற்சியால் வென்றார். ஆனால், கொள்கை இணைப்பில் கேபினெட் என்ன பங்கு பெற வேண்டுமென்பதை ஒவ்வொரு ஜனாதிபதியும் தாமாகவே வரையறை செய்து கொள்ளுதல் ஒரு பெரும் கடமையாக இருக்கும்.

9. துறைசார்ந்த முறை

1. பொது இயல்புகள்

துறைப்பகுப்பின் நோக்கம்: ஒன்றின் பாகங்களுடன் தொடர்பு கொள்ளும்பொழுது நாம் துறைகள்பற்றிப் பேசுகிறோம். இணைந்த நிலப்பரப்பு முழுமையாக இருக்கலாம். எனவே, அரசாங்க நோக்கங்களுக்காக நாட்டைப் பல பகுதிகளாகப் பிரித்தனர். இவைகளை ஃபிரான்சு நாட்டினர் வட்டாரங்கள் (Departments) என வழங்குகின்றனர். அரசாங்க நோக்கங்களுக்காக இவ்வாறு பிரித்தனர். அல்லது முழுமையை அரசியல் அமைப்பினம் எனலாம். அமெரிக்கர்கள், மூன்று முதன்மையான அதிகாரங்களை அடிக்கடி குறிப்பிடுவர். அரசியலமைப்பில் இவைகள், சட்டசபைத்துறை, நிர்வாகத் துறை, நீதித் துறையெனத் தனித்தனியாக அமைகின்றன. அல்லது நிர்வாகத் துறையின் இணைந்த முழுமையான ஆட்சி நிறுவனமாக இருக்கலாம். எனவே. பயனுள்ள கருத்துடையோர் முன்னரே, ஆட்சி இயலின் தொழிற் பகுப்பின் தேவையை ஏற்றுக் கொண்டனர். ஏறக்குறையத் தொடர்புடைய பணிகளைச் செய்கின்ற நிறுவனங்களைத் தொகுத்து, இணைக்கப்பெற்ற நிறுவனங்களின்கீழ்க் கொண்டு வந்தனர். இவைகளைப் பல சமயங்களில் முறையாகத் துறைகள் எனப் பெயரிட்டனர்.

தொழிற் பகுப்பின் சாரமே துறைப் பகுப்பாகும். இதை ஒன்றினுள் பயன்படுத்துவதில் முழுமையைப் பிரிப்பதைக் காட்டிலும் இதைப் பயனுடையதாகச் செய்வது விரும்பத் தக்கதாகும். இயக்கமும் கட்டுப்பாடும் நேருக்கு நேர் தலைவர்களுக்கும் மக்களுக்கும் இடையே இனி செயல்படமுடியாத அளவிற்கு அமைப்புகள் வளரும்பொழுது தலைமையின் இடைப்பட்ட நிலைகளை இவற்றுக்கு வழங்க வேண்டும். இத்தகைய ஏற்பாடுகள் முழுமையின் உறுப்புகளைக் குறித்து உள்ளே பிரிவுக் கோடுகளை வரைந்துவிடுகின்றன. ஆனால் இம் முறையில் அமைப்பின் உருவத்தை வைத்துக்கொண்டு தனிச் சிறப்புத் தேர்ச்சித் திறமையைப் பெற இவ்வழி எளிதாகும். இடைப்

பட்ட ஒவ்வொரு நிலையிலும் அல்லது உட்பிரிவின் ஒவ்வொரு முனையிலும் பொறுப்பின் எல்லையை நிர்ணயம் செய்ய இரு தொடக்க நிலைக் கருத்துகளை ஆராயவேண்டும். ஒன்று, ஒவ்வோர் உட்பிரிவினுள்ளும் மிகப் பெருமளவில் இயக்க ஒற்றுமையைப் பெறுவது இன்றியமையாததாகும். இரண்டு, எல்லா உட்பிரிவுகளுக்குள்ளும் சிறந்த செயல் தொடர்புகளை அமைப்பது தேவையாகும்.

கட்டுப்பாட்டுச் சிக்கனத்தில் இது முதன்மையானதாகும். மேனிலைத் தலைமையைப்போல் கீழ்நிலைத் தலைமையும், பல்வேறு செயல்களின் சிதறிய துண்டுகளை இழுத்துச் சேர்க்க வேண்டிய பொழுது பெரும் சுமையைத் தாங்கவேண்டியுள்ளது. பயனுடைய கட்டுப்பாட்டைப் பெறக்கூடிய எல்லையைத் தவிர்க்கமுடியாதவாறு வரையறை செய்துள்ளனர். ஆகவே, கீழ்நிலைத் தலைவர்களின் கடமைகள் எப்பொழுதும் ஒரே தன்மையாக இல்லையென்பதை அறிவது எளிதாகும். பொது, தனித்துறைகள் போன்ற பெரிய அமைப்புகளின் உயர்ந்த இடைப்பட்ட நிலைகள் பரந்த களங்களின்மீது செல்வாக்கைப் பரப்ப வழக்கமான தனித்திறமை தேவையாகும். மேலும், தொலைவில் சிதறிக்கிடக்கும் நடவடிக்கைகளை ஒன்றுதிரட்டி அமைப்பு முழுவதின் நோக்கங்களுக்கு இவைகளை நெருங்கித் தொடர்புகொள்ளும்படி செய்யத் தனித்திறமை தேவையாகும். மற்றொரு புறத்தில், இடைப்பட்ட கீழ் நிலைகளிலிருந்து முதல் நிலை மேற்பார்வையாளர் வரையில், குறிப்பிட்ட நடவடிக்கைகளையொட்டி நுட்பத் தேர்ச்சியைக் கீழ்நிலைத் தலைமை வற்புறுத்துகிறது. இருப்பினும், முதல்நிலை மேற்பார்வையாளர் அமைப்புத் தலைவரின் முகவராக (agent)த் தான் நடைமுறையில் இருக்கிறார். அமைப்பின் இறுதிப் பயனை அடையத் தலைவருக்கு இவர் உதவுகிறார்.

பாகங்கள் முழுமையுடன் ஒன்றாகி இடைப்பட்ட தொடர் வழியாக ஆட்சி அமைப்பின் வேலைத் திட்டத்திற்கு வலிமையூட்டுகின்றன. முறைவழிக் கட்டளைகள், பொறுப்பு மட்டங்கள், ஆட்சி இயல், செய்திப் போக்குவரத்து வழிகள் போன்ற அதிகார வரிசையின் சிறப்பியல்புத் தோற்றங்கள் இவ் வேலைத் திட்டத்தில் தகுந்த இடத்தைப் பெறுகின்றன. தலைமை நிர்வாகியுடன் தொடர்புபடுத்திப் பார்க்கும் பொழுது தலைமையின் உயர்ந்த இடைநிலையைத் துறைப் பகுப்பு வெளியிடுகிறது. ஆனால், இது பல நிலைகளில் ஒன்றாக இருக்கிறது. தொழிற் பகுப்பும் அதிகார ஒப்படைப்பும் மட்டத்திற்கு மட்டம் கீழ் நோக்கித் துறைசார்ந்த முறை முழுவதும் முன்னேறுகின்றன. எவ்வாறாயினும், முதல் வரிசைப் பிரிவாகிய துறையின் முறைவழியமைப்பு, கீழ் அமைப்பின் பெரும்பகுதிக்கு ஒரு முடிவான உருவத்தைக் கொடுக்கிறது. இதுபற்றிய விவாதங்கள் அறிவாராய்ச்சி (academic) பற்றிய

தாகத் தோன்றினும் துறைகளாகப் பிரித்தல் என்பது அறிவாராய்ச்சியினின்று விலகியதாகும்.

துறைசார்ந்த முறையின் அமைப்பு: மிகச் சிறியவை நீங்கலாக, ஒருங்கமைந்த எல்லாத் தொழில் துறைகளிலும், மாறுகின்ற பெயர்களில் எதாவதோர் உருவில் துறைப்பிரிவு உண்டாகிறது. எடுத்துக் காட்டாக, சில அமெரிக்கக் கம்பெனிகளில் இருபது துறைகளுக்குமேல் இருக்கின்றன. இவை, ஒருபுறத்தில் உற்பத்தி, போக்குவரத்து, விற்பனை போன்றனவாகும். மறுபுறத்தில், பொறியியல், ஆராய்ச்சி, பொதுத் தொடர்புத் துறைகளும் இருக்கின்றன. ஆனால், துறைகளின் உட்பிரிவுகளுக்கும் இப் பெயரிட்டு இச் சொல்லுக்குத் திட்டமான பொருளின்றிச் செய்துள்ளனர்.[1] நிர்வாகச் சீரமைப்பின் நன்மைகளை ஏற்றுக்கொண்டு மாநில அரசாங்கத் துறையில், கவர்னருக்குக் கீழேயுள்ள, ஆட்சிமுறையின் கீழ்க்காணும் துறைகளைக் கொண்டிருக்கிறது. ஆட்சி இயல், நிதியும் வரிவிதிப்பும், நெடுஞ்சாலைகளும், பொதுப்பணிகளும், வளமைக்காப்பு, வேளாண்மை, ஈட்டுறுதியும் பாங்கிங்கும், (insurance and banking) தொழிலாளர், கல்வி, பொதுச் சுகாதாரம், நிறுவனங்களும் பொது நலமும்.[2] மாறாக, மாநகரின் மேயர் பல துறைகளின்மீது முழுதாக அல்லது பகுதியாக அதிகாரத்தைச் செலுத்தலாம். இத் துறைகள் பின்வருமாறு: தீ, சுகாதாரம், மருத்துவமனை, பொதுநலம், நிறுவனங்கள், கட்டிடங்கள், நகர அமைப்புத்திட்டம், தெரு அமைப்பு, பொதுக் கட்டிடங்கள், பொதுப்பணிகள், போக்குவரத்து, பூங்கா, மார்க்கெட், அளவைகளும் நிறுவைகளும், நூலகமும் கலையும்.[3] போலீஸ், தீ அணைத்தல், சுகாதாரம், பொதுப்பணிகள், குடிதண்ணீர், மின்சாரம் போன்ற துறைகள் கிராம மேலாளரின் (village manager) பொறுப்பில் இருந்தன.

அமெரிக்க ஐக்கிய நாடுகளில் நிர்வாகத்துறைகள் என்று அதிகார பூர்வமாக விளங்கும் கூட்டரசு நிறுவனங்கள் பத்திற்குமேல் இல்லை.

[1] National Industrial Conference Board, 'Company Organization Charts,' Studies in Personnel Policy No. 139, New York, Sept. 1953; Dale, Ernest, 'Planning and Developing the Company Organization' Research Report No. 20' New York, 1952.

[2] மாநிலக் கவுன்சில்களைப் பார்க்க. Reorganizing State Government: 'A Report on Administrative Management in the States and a Review of Recent Trends in Reorganization,' Chicago, 1950; Buck, A. E., 'The Reorganization of State Governments in the United States,' New York: Columbia University Press, 1938.

[3] ஓர் எடுத்துக்காட்டாக, Boston Finance Commission, 'Final Report of the Administrative Survey, 'February 1, 1950 என்பதைக் கூறலாம்.

சேவைமூப்பின் (seniority) அடிப்படையில் இவைகளைக் கொடுத்துள்ளனர். இவைகளாவன: அரசும், அடுத்துக் கருவூலமும் (இரண்டும் 1789-ல் இருந்து); கடற்படை (1798), விமானப்படை (1947) யுடன் கூடிய பாதுகாப்பு (1949) ஆகிய மூன்றுபிரிவுகளுடன்; நீதி (1870), தபால் அலுவலகம் (1872); (முன்னோடிகளுடன் சேர்ந்தவை இவ் விரு துறைகளும்) வேளாண்மை (1862), வணிகமும் (1903), தொழிலாளர் (1913); இறுதியாகச் சுகாதாரம், கல்வியும் பொதுநலமும் (1953)[4]

கூட்டரசு நடவடிக்கைகளின் உண்மையான பரப்பை மனத்தில் கொண்டு, நாட்டின் தலைமை நிர்வாகி, ஒரு சிலதுறைகளின் வழியாக இந் நடவடிக்கைகளை இயக்கக்கூடுமென்பது முதல் பார்வைக்கு வியக்கத்தக்க சாதனையாகத் தோன்றலாம். தலைமை நிர்வாகிக்கு உதவும் துறைகள், இங்கிலாந்து பிரதம அமைச்சரைச் சுற்றியிருக்கும் துறைகளில் மூன்றில் ஒரு பங்கிற்குக் குறைவேயாகும். இம் முதல் நோக்கு வருந்தத்தக்க ஏமாற்றமாகும். வரலாற்றுமுறையில், அமெரிக்க ஐக்கிய நாடுகள் நன்றாகவே தொடங்கின. அரசியலமைப்பைப் படைத்தவர்கள், இணைந்த நிர்வாகப் பிரிவை எளிய கட்டுக்கோப்புடன் சுருக்கமாக வரைவதில் தம் குறிப்பிடத்தக்க ஆட்சி இயல் நுட்ப அறிவை வெளிப்படுத்தினர். இம் முறையைப் படைக்கப் பெரும் கவனம் செலுத்தினர். மொத்தத்தில் ஒன்பது துறைகள்தான் ஜார்ஜ் வாஷிங்டனின் கவனத்தை ஈர்த்தன (1790). லிங்கன் (Lincoln) காலத்தில் (1864) இன்னும் இரண்டு சேர்ந்தன. இருப்பினும், இவ் வெளிதான அமைப்பில் உள் நாட்டுக் கலகத்திற்குப் பின் குறிப்பிடத்தக்க மாற்றங்கள் ஏற்பட்டன. சிறப்பாக, ஜனாதிபதியின் நியமன அதிகாரம் நீங்கலாக, சுயேச்சையான நிறுவனங்கள் அமைக்கப்பெற்றன.

ஒரு பெரும் சிறப்பு நிகழ்ச்சியாக அரசுகளுக் கிடைப்பட்ட வணிகக் கமிஷன் (1887) படைக்கப்பெற்றதைக் குறிப்பிடலாம். இது ஒரு கட்டுப்பாட்டுக் குழுவாக அரசியலில் கட்டுப்பாட்டுப் பணிகளைக் கட்டுப்பாடின்றிச் செயல்படுத்துகிறது. விமானப் போக்குவரத்தைத் தவிர, முதலில் இரயில்பாதையையும் பின்னர்த் தேசீயப் போக்குவரத்து முழுவதையும் இந் நிறுவனம் கட்டுப்படுத்தியது. பல ஆண்டுகளில், பொதுமாதிரியில் இதுபோன்ற பல நிறுவனங்கள் தோன்றின. அரசாங்கக் கூட்டு நிறுவனங்களுடனும் தனி அதிகார

[4] 'United States Government Organization Manual' என்ற நூலை மேற்கோள் காட்டலாம். குறுகிய இடைவேளைகளில் வெளியான அதிகார பூர்வமான முழு நூலாகும். கிடைக்குமிடம்: Superintendent of Documents, Government Printing Office, Washington 25, D. C.

நிறுவனங்களுடனும் மற்ற ஆட்சி இயல் நிறுவனங்களின் தோற்றத்தை ஒருவர் சேர்ப்பாரானல் தலைமை நிர்வாகியை எதிர்நோக்கியுள்ள காட்சி வேற்றுமையாகவும் விரிவகற்சியாகவும் தோன்றுவதைக் காண்பார். ஒரு வகையான அல்லது பல்வேறு வகையான, நூறு கூட்டாட்சி நிறுவனங்களுடன் ஜனதிபதி நேராகத் தொடர்பு கொள்ளும்பொழுது, ஆட்சி இயல் அமைப்பின் தலைவராக அரசியலமைப்புச் சார்ந்த கடமைகளை இவர் எப்படிச் செய்வார்? என்று 1937ஆம் ஆண்டின் ஜனதிபதியின் ஆட்சி இயல் மேலாண்மைக் கமிட்டி கேட்டது.[5] 1939ஆம் ஆண்டின் சீரமைப்புச் சட்டமும் இதற்குப் பின் வந்த 1945ஆம் ஆண்டு, 1949ஆம் ஆண்டுச் சட்டங்களும், சட்டவரம்பிற்குட்பட்டும் காங்கிரசு ஏற்காமல் ரத்து செய்வதற்குட்பட்டும் ஜனதிபதி, நிர்வாகப் பிரிவின் அமைப்பில் சில மேம்பாடுகளைக் கொண்டுவர அதிகாரம் பெற்ருர். சட்டசபை, நிர்வாகத் துறை நடவடிக்கைகளின் மொத்த விளைவாக இருபது ஆண்டுக் காலத்தில் கூட்டாட்சி நிறுவனங்களின் எண்ணிக்கை அறுபதாகக் குறைந்தது. சிறப்பாக இரண்டாவது உலகப் போரையும், கொரியாப் போரின் தலையீட்டையும் கருத்திற் கொண்டால், இதை ஒரு பெரிய சாதனையாகக் கருதலாம். இருப்பினும், மற்ருெரு கோணத்திலிருந்து பார்க்கும்பொழுது, அறுபது நிறுவனங்களைக் கொண்ட நிர்வாகப் பிரிவு இயக்கம், இணைப்பு, பொது மேலாண்மை போன்ற மாபெரும் பிரச்சினைகளால் எவரையும் திகைக்கச் செய்கிறது.

அமெரிக்க மாநில தல அரசாங்கங்களில் இதேபோன்ற நிலைதான் நிலவுகிறது. ஒப்பான மதிப்பு நிலையில் உள்ள மற்றத் தனித்த நிறுவனங்களுடன் சுயேச்சையான கழகங்களும் கமிஷன்களும், கவர்னர் அல்லது மேயரின் கட்டுப்பாட்டிலுள்ள துறைசார்ந்த நிறுவனங்களின் அதிகார வரம்பினில் போட்டியிடுகின்றன. எடுத்துக்காட்டாக, மாநகரின் பெயரளவுத் தலைவரைக் காட்டிலும் நகரப் போலீஸ் கமிஷன் தலைவர் பெருமளவு அதிகாரம் செலுத்தலாம். மேலும், பொதுப் பதவிகளைத் தேர்தலால் நிரப்பவேண்டுமென்னும் பழைய கருத்து அடிப்படையில், பல மாநில, தல அரசாங்கங்கள் பழைய வாக்குச் சீட்டு முறைகளில் இன்னும் சிக்கித் தவிக்கின்றன. சட்டம் அல்லது அரசியலமைப்புச் சார்ந்த ஒப்பு அளிப்பால் பதவி வகிக்கும் பொருளாளரோ தணிக்கையாளர்களோ மாநில அல்லது தலத்தலைமை நிர்வாகிக்குத் தொல்லை கொடுப்பவர்களாக இருக்கக்கூடும். இந்த

[5] ஆட்சி இயல் மேலாண்மையும் இதன் சிப்பந்திகள்பற்றிய ஜனதிபதியின் கமிட்டி தன் முடிவுகளையும் சிபாரிசுகளையும் 'சிறப்பு ஆய்வுகளுடன் கூடிய ஓர் அறிக்கையாக' வெளியிட்டது. 'Report with Special Studies.' Washington: Govt. Printing Press, 1937. இது முதலிரண்டு ஹூவர்கமிஷன் அறிக்கைகளைப்போலக் கூட்டரசு ஆட்சி ஆய்விற்குச் சிறப்பான சான்ருகும்.

நூற்றுண்டின் தொடக்கத்திலிருந்து, கவர்னர்களையும் மேயர்களையும் நிர்வாகப் பிரிவிற்கு உண்மையான பொறுப்பேற்க அளவாக முன்னேற்றங்கள் செய்யப்பெற்றுள்ளன. மேலும் நகர அரசாங்கத்தில் தொடர்ந்து பரவிய கவுன்சில் மேலாளர் திட்டமும் இதே போக்கில்தான் செயல்பெற்றது. இருப்பினும், மாநில, தல அரசாங்கச் சீரமைப்பு நிகழ்ச்சிகளிலிருந்தும் இணைந்த ஆட்சி இயல் முறை இன்னும் ஒரு விதியாக இருக்கிறதென்பதைவிட ஒரு விலக்காகவே இருக்கிறதென்று கூறலாம்.

துறைப்பிரிவின் கூறுபாடுகள் : முழுமன நிறைவுபெறும் முறையில் நிர்வாக அமைப்பை உருவாக்கத் தவறியதற்கு அரசாங்கத்தின் தத்தளிப்பைக் காரணமாகக் கூறலாகாது. துறைப்பிரிவுகள் சிக்கல்களை உண்டாக்கியுள்ளன என்பதில் ஐயமில்லை.[6] இவைகளில் தொழில் நுட்ப இயல், சிறிது அரசியல் தொடர்புடையது. தொழில் நுட்பக் கருத்திலிருந்து, ஒரு தனி நிகழ்ச்சியில் துறைசார்ந்த அமைப்பின் சரியான அடிப்படைகளை உறுதியாக நிர்ணயித்தல் கடினமாகும். தேசப்பாதுகாப்பு, சமூக நலம், நகர்ப்புறவளர்ச்சி போன்றவைகளில், பெரும் நோக்கம் நிறைவேற வேண்டுமா அல்லது முதன்மையான பணி செயல்பட வேண்டுமா ? பொறியியல், அனுமதிச் சீட்டு வழங்கல் (Licensing) விவரச் சேகரிப்புப் போன்றவைகளில், இது

[6] *தற்காலத்தில் எழுதிய அமைப்புப்பற்றிய நூல்கள் வருமாறு:*

Brech, Edward F. L., 'Organization': The Framework of Management, London: Longmans, Green, *1957*; Weiss, Robert S., 'Process of Organization,' Ann Arbor: Survey Research Centre, Institute of Social Research, University of Michigan, Publication No. *17*, *1956*; Argyris, Chris, 'Personality and Organization:' The Conflict between System and the Individual, New York: Harper, *1957*; Mooney, James D., 'The Principles of Organization,' rev. ed., New York: Harper, *1947*; Mayer, Paul, 'Administrative Organization:' A Comparative Study of the Organization of Public Administration, London: Stevens, *1957*; Selznick, Philip, Leadership in Administration:' A Socialogical Interpretation, Evanston, Ill: Row, Peterson, *1957*; Jones Manely H., Executive Decision-Making, Homewood III.: R. D. Irwin; *1957*, Davis, John A., Regional Organization in the Social Security Administration: A Case Study, New York: Columbia University Press, *1950*; Martin Roscoe, 'Grass Roots,' University Ala.: University of Alaba Press, *1957*. *துறைகளாய்ப் பகுத்தலில் உள்ள இடர்ப்பாடுகள் அமெரிக்க அமைப்புக் கோட்பாட்டில் ஏற்கப்பட்டிருக்கின்றன. பார்க்க*: Gulick, Luther, 'Notes on the Theory of Organization,' in Gulick, Luther and Urwick L., eds., Papers on the Science of Administration,' P. 3ff., New York : Institute of Public Administration, 1937; Brookings Institution, Report to the Byrd Committee on Organization of Executive Branch of the National Government,' Senate Report No. *1275*, 75th Cong. 1st Sess., Washington: Govt. Printing Office, 1937; Wallace, Schuyler C., 'Federal Departmentalization:'A Critique of Theories of Organization, New York: Columbia University Press, 1941. Hoover Commission See Chapter 7., 'Concepts of Organization,' *கூட்டரசு மட்டத்தில் துறைத்தலைமை பற்றிய பிரச்சினைக்கு*,: Bernstein, Marver, H., 'The Job of the Federal Executive,' Washington : Brookings Institution 1958 ; David, Paul T., and Pollock, Ross, Executives for Government,' Washington: Brookings Institution, 1957.

முறையின் தன்மையாக இருக்கவேண்டுமா? அல்லது இதனுள் அடங்கியுள்ள முதன்மையான தேர்ச்சியாக இருக்கவேண்டுமா? அல்லது, குடியானவர்கள், ஓய்வுபெற்ற முதியோர்கள், வியாபாரிகள் போன்றவர்களின் குழுவிற்குச் சிறப்புப்பணி கொடுக்கவேண்டுமா? அல்லது இறுதியாக, நியூ இங்கிலாந்து, மிசௌரி பள்ளத்தாக்கு, இலினய்ல் (Illinois) போன்றவைகளில் நடவடிக்கைகள் எதில் கேந்திரமாக வேண்டும்; நிலத்திலா அல்லது பரப்பிலா? இந்த அடிப்படைகளின் செயலெளிமைபற்றி யூகிக்கும்பொழுது, கடுமையாகவும் முழுமையாகவும் இவற்றைப் பயன்படுத்தும்பொழுது ஒரே சமயத்தில் இரண்டு விரும்பத்தகா விளைவுகள் உண்டாகின்றன. ஒன்று, எப்படி வரையறை செய்தாலும் ஒன்றுசேரும் நடவடிக்கைகள் திட்டமான ஆட்சி இயல் பயனின் உறுப்புகள் பல்வேறுமுனைகளில் பல்வேறு வழிகளில் பிரித்தெறியப்படுகின்றன. இரண்டு, செயல்களின் சேர்க்கைக்கு நேர்மையான சலுகைகளை ஆட்சிப்பயன் நாட்டமோடு அமைப்புமுறையில் வழங்கினுல் நிர்வாகப் பிரிவில் பல்வேறு இடங்களில் இதே வகையான செயல்கள் மற்றவைகளுடன் சேர்ந்து தோன்றும்.

வசதிக்காக, ஆட்சி இயல் அமைப்பின் அடிப்படைகளை வகைப்படுத்துதல், ஒழுங்கற்ற முறையில் படம் வெட்டிப் பொருத்தச் செய்யும் புதிராட்டத்தின் பயனுள்ள தொடக்கமாகும். இவ் வகைபாட்டை நடைமுறைப் பயன்களுக்கு எப்படிப் பயன்படுத்தலாம் என்பது முற்றிலும் வேறொன்ருகும். இந்த விளையாட்டின் எளிதான விதிகளை வகுக்கமுடியாமையை ஒப்புக்கொண்ட புரூக்கிங்ஸ் நிறுனவம் (Brookings Institution) இருபது ஆண்டிற்குமுன் காங்கிரசின் கமிட்டிக்கு ஆலோசனை கொடுத்தபொழுது ஓர் எச்சரிக்கையான நற்பண்புத்தொகுப்புமுறையைக் (eclectic approach) குறிப்பிட்டது; அமைப்பு முழுவதையும் எந்தவொரு தனிக் கூறுபாடும் தீர்மானிக்க முடியாது. ஒரு நிலையில் ஒரு கூறுபாடு நமக்கு உதவலாம். வேறிடத்தில், மற்ரெரு கூறுபாடு மிகுந்த உதவியாய் இருக்கலாம். ஒவ்வொரு நிலையிலும் ஒரு தீர்வுப்பொருள் மற்றப் பொருளுக்கெதிராகச் சமன் செய்யப்படவேண்டும். சில பணிகளுக்காகவும் சில நிறுவனங்களுக்காகவும் ஒரு சிறந்த செயல்முறை இல்லாதிருக்கலாம். ஒன்று மற்ரென்றைப் போலவே விரும்பத்தக்கதெனில் மாற்று வழிகளுக்கிடையே இத் தெளிவை வழங்கிவிடலாம்.[7]

இது ஊக்கம் தருவதாய் இல்லாவிட்டாலும், இதில் ஓரளவு உண்மை இருக்கிறது. தீர்க்கப்படுவதற்குரிய பிரச்சினை நிலை பெற்றுள்ள முழு நிலையை விழிப்புடன் ஊடுருவி நோக்கிக் கவனிக்க

[7] Op. Cit. in note 6; page 242.

வேண்டும்; எல்லாப் பகுத்தாய்வுகளையும்போலத் துறைப்பகுப்பின் ஆய்வுக்கும் இந்த நடைமுறை பொருந்தும். அனுபவப் பள்ளியில் சோதனை செய்திருப்பினும், தொழில் நுட்ப அறிவு, தீர்க்கப்பட வேண்டிய நோய்பற்றி மட்டுமன்றி, இவைபற்றிய மற்றெல்லாக் கூறு பாடுகளையும் கடின உழைப்பாலும் தேர்ந்த ஆய்வுறுதியாலும் அறிந்து கொண்டாலன்றிப் பயன் விளையாது.

தொழில்நுட்ப இடர்ப்பாடுகள் ஒரு புறமிருந்தாலும், துறைப் பகுப்பானது நிறுவன நோய்க்கூற்றியலாலும் (institutional pathology) அரசியல் பிரச்சினைகளாலும் நெருங்கித் தாக்கப்படுகிறது. ஒரு துறையை நிறுவியவுடன், இது தன்னிலே ஆழ்ந்துவிடுகிறது. செயற்பாடுகளின் பல் பொருள் திரட்சி எவ்வளவு சிறப்புடையதாக இதனுள் இருந்தாலும், உடனடியாக, இவை ஒவ்வொன்றிலும் தன் தவருத விருப்பைத் தொடர்புபடுத்திக்கொள்ளும். பின் நிகழ்ச்சிகள் சில நன்மைகளைக் குறிப்பிடினும், இதன் செயல்களை வேறு துறைக்கு மாற்றுவதுபற்றிய பேச்சுகள் பெரும் சர்ச்சையைக் கிளப்பி விடும். இத்துடன், துறையின் செயல் உரிமைக் கட்டளை விரிவாக்கக் கருத்தை நோக்கிச் செல்கின்றது. துறை பெரிதாக வளர்ச்சியடையும் பொழுது மற்றத் துறைகள் ஏற்று நடத்தும் செயல்களுடன் மோதுகிறது. மறுபடியும், துறைகளின் எல்லைக்கோடுகளை மறு வரையறை செய்யும்பொழுது வீண் சந்தடியும் பெரும் சினமும் உண்டாகின்றன. ஒவ்வொரு துறையும் தான் 'எப்பொழுதும் எதைப் பெற்றிருந்திருக்கிறதென்பதையும் அல்லது இதற்குச்' சொந்தமானது எது என்பதையும் தக்க காரணங்களால் வலியுறுத்தவேண்டும். இத் தர்க்கங்கள், துறைகளைச் சூழ்ந்து நிற்கும் செல்வாக்குக் குழுக்களின் வாடிக்கையாளர் தொகுதிக்குள் கடுமையான எதிரொலியைக் கிளப்பலாம். அக்கறையற்ற மாற்றத்தை எடுத்துக் கூறுகின்றவர்களை அச்சுறுத்த இக் கூச்சலே போதுமானது.

மேலும், நிர்வாகச் சீரமைப்பு ஒரு தெளிவில்லாத கலையாகும். துறைசார்ந்த முறையின் உள்ளேயும் புறத்தேயும் இதன் நலத்தில் ஊறியிருப்போர்களில் சிலரே இதில் ஐயுறுகின்றனர். ஐயப்பாடுகளிலிருந்து பகைமையும் எதிர்ப்பும் உண்டாகின்றன. வேண்டுமென்றே செய்கிற நிறுவன எதிர்ப்புகள் துறையினுள் தோன்றலாம்; ஆனல், நிலைபெற்றுவிட்ட இயங்காத் தன்மையிலிருந்தும் இது எழலாம். ஆட்சி இயல் அமைப்பின் மட்டுமிஞ்சிய இயங்காத்தன்மையே இதன் திரண்ட விளைவாகும். இவ்வமைப்பைப் பார்க்கும்பொழுது, பென்ட்டிலிடன் ஹெர்ரிங் (Pendleton Herring) என்பார் ஒரு சமயத்தில், 'அறிவாற்றலையும் இயக்கத்தையும் சுரண்டிப் பெரும் தற்காப்பு,

அதிகாரங்களை இவ் வரக்கர்கள் வளர்த்துக் கொண்டுள்ளனர்' என்று பொருத்தமாகக் குறிப்பிட்டுள்ளார்.[8]

இத்தகைய 'அரக்கர்'களின் முன் அமைப்பின் பொது அறிவுக் குரல் பயனற்றுப் போய்விடுகிறது. தொழில் சார்ந்த மாற்றங் களுக்கு முழுமையாக உளவியல் நிலையை வழங்கப் பொதுநிலை மீறிய சூழ்நிலைகள் முன்வரவேண்டும். இவ் வகையான சூழ்நிலைகள் மிகக் குறைவு. ஜனாதிபதியின் நிர்வாக அலுவலகத்திலுள்ள பட்ஜெட் செயலகத்தைப்போல, ஒரு மையச் சிப்பந்தி நிறுவனம் தொடர்ந்து அமைப்புத் திட்டமிடக் காலப் போக்கில் தோன்றும் சூழ்நிலைகள் வலியுறுத்தலாம். தேசியக் கொள்கைகளின் மாற்றங்களும் கொள்கை களில் எழும் திசைமாற்றங்களும் துறை சார்ந்த முறையைப் பாதிக் கும் பெருமளவு அல்லது சிறிதளவிற்குத் தொடர்ந்து திட்டமிட வேண்டிய அவசியம் ஏற்படுகிறது. மற்ற இடங்களில் போன்றே இங்கும் தயாராய் இருந்தால் பயனுண்டு. ஆக்க நடவடிக்கைக்கான நாள் வரும்பொழுது, சீரமைப்பிற்காக முன்கூட்டியே உருவாக்கப் பட்டுள்ள திட்டங்கள் உடனடியாகக் கிடைப்பதில்தான் எல்லா வாய்ப்புகளும் சுழல்கின்றன.

நிர்வாகப் பிரிவு முழுவதையும் உறுப்பாய்வு செய்யப் பொதுநிலை மீறிய நிகழ்ச்சிகள் இல்லாமையால், இரண்டாவது உலகப் போருக் குப்பின் ஜனாதிபதியின் சீரமைப்பு இரு திசைகளில் காட்சிக்குரிய முன்னேற்றங்களைப் பெறவில்லை. ஒன்று, தம் இயக்கத்தின் கீழுள்ள நிறுவனத்தின் உள் அமைப்பைச் சீரமைக்கும் சுதந்திரத்தை நிறுவனத் தலைவர்கள் பெற்றிருக்கிறார்கள். இரண்டு, அரசியல் முடிவுகளைச் செய்வதில் குழு அமைப்பை மாற்றுமல், சுயேச்சையான கட்டுப்படுத்தும் கமிஷன்கள், கழகங்களின் தலைவர்களில் பலரில் ஆட்சி இயல் பங்கு வலிமை பெற்றுள்ளது.

[8] 'Executive-Legislative Responsibilities,' American Political Science Review, 1944, Vol. 38, p. 1161. நிர்வாக அமைப்பிற்குக் கீழ்காணும் நூல்களைப் பார்க்கவும். Hobbs, Edward H., 'Executive Reorganization in the National Govt.' University, Miss.: University of Mississippi, 1953; Emmerich, Herbert, 'Essays on Federal Reorganization,' University, Ala.: University of Alabama Press, 1950; Morstein Marx, Fritz, 'Federal Executive Reorganization Re-examined;' A Symposium, 'American Political Science Review', 1946, Vol. 40, p. 1124 ff., and 1947. Vol. 41. p. 48 ff. President's Advisory Committee on Management, 'Report to the President,' Temple University, 'Survey of Federal Reorganization,' Philadelphia, 1953; Meriam, Lewis and Laurence F., Reorganization of National Government, Washington: Brookings Institution, 1939; Graves W. Brooke, Comp., Reorganization of the Executive Branch of the Govt. of the U. S : A compilation of basic Information and Significant Documents, 1912—1947, Washington: Library of Congress, Legislative Reference Service, Public Affairs Bulletin, 1949. See also note 5.

நெறிப்படுத்தாத வளர்ச்சி: துறைப் பகுப்பைச் சூழ்ந்துள்ள இடர்கள் பெருமளவிற்குக் கூட்டரசு அரசாங்கத்தின் நிர்வாகப் பிரிவின் அமைப்பு, மரபு வழியில் 'நெறிப்படுத்தாத வளர்ச்சி' என்று லியனூர்டு ஒயிட் (Leonard D. White) என்பார் அழகுபடக் கூறியுள்ளார். வேறு வகையில் சொல்லவேண்டுமென்றால், முழுமையான அமைப்புத் திட்டத்தையொட்டி இப்பொழுது உள்ளனவும் வளருகின்றனவுமான அரசாங்கச் செயல்களைச் சீர்திருத்தம் செய்ய விரும்புகிறவர்கள் புகுத்த முயல்வதில்லை. மறுபுறத்தில், மாநில, தல அமைப்புகளின் கடந்தகால அனுபவத்தை வைத்து முடிவு செய்யும்பொழுது, நிறுவனச் சூழ்நிலையின் மாற்றத்தோடு சேர்ந்து வரவில்லையென்றால் தெளிவாக வகுத்த கோட்பாடுகளைப் பயன்படுத்தும்பொழுது குறைவான பலன்களே கிடைக்கும். இத்துடன் துறை மேலாண்மையை யொட்டி வலிமை யுண்டாக்குதலும், நல்ல பணி ஆட்கள் முறையும், கட்சி உணர்ச்சியில் துறையின் திட்டத்தைத் தவறாகக் கையாளுதலில் சட்டசபையின் தன்னடக்கமும் பெருமளவு சேரவேண்டும். சீரமைப்பு, அடிக்கடி, ஓர் அரசியல் உதை பந்தாகத் தவறாய்ப் பயன்படுகிறது.

நிறுவனத்தின் இயங்காமை, நிலைபெற்ற நலன்களுக்கும் அரசியல் கூட்டிற்குமிடையேயான நேச உடன்பாடு ஒரு பலமான ஆதரவைப் பின்னிருந்து துறையின் முன்னிருந்த அதே நிலைக்குக் கொடுக்கிறது. அமைப்பு, உறுதியாக நிலைத்து நிற்கும் தன்மை ஒரு பெரும் பலமாகும். ஏனெனில் அமைப்பின் பெரும் திறமைக்கு இதனுள்ளிருக்கும் ஒவ்வொருவரும் பழக்கமாகத் தம் வழியைத் தெரிந்திருக்கவேண்டும். உண்மையில், இத்தகைய பழக்கங்களைத் திருப்பித் திருப்பிச் செய்வதும் கொள்கைகளை ஊட்டுவதும் முழுமையாக உருவங்கெட்ட அமைப்பின் விளைவுகளைக் குறைக்கலாம். இருப்பினும், அமைப்பின் எளிமையையும் தொழில் சார்ந்த சமநிலையையும் பாதிக்கும் வகையில் வளர்த்தால் நிலைத்து நிற்கும் தன்மையும் ஒரு தீமையாகிறது. நிறுவப்பெற்ற அரசாங்கத்தின் உருவத்திற்கும் சமூக, பொருளாதார வாழ்க்கையின் உயிர்ப்புள்ள தன்மைக்கும் வழக்கமாக ஏற்படுகிற கால தாமதத்தைக் கருதும்பொழுது இது ஒரு பெரும் தீமை யென்பதைத் தெரிந்துகொள்ளலாம். ஆகையால், நடைமுறையில், ஒரு நிலையான சட்ட ஆக்க-நிர்வாக ஏற்பாடு இதற்கு மிகச் சிறந்த தீர்வாக இருக்கும். இவ் வேற்பாட்டின்கீழ், நிர்வாகப் பிரிவின் அமைப்பில் பொருத்தமான திருத்தங்களையும் மாற்றங்களையும் மாறுகின்ற தேவைகளுக்கு இயையச் செய்யலாம். சட்டசபை பொதுத் திட்ட மேற்கோள் (General Frame of Reference) வழங்கலாம். அதிகார ஒப்படைப்பின் பரப்பிற்குட்பட்டு நிர்வாகி நடவடிக்கை எடுப்பார். முன்னாள் வணிகத் துறைச் செய

லாளர், ஹெர்பர்ட் ஹூவர் (Herbert Hoover) என்பார், ஆட்சிப் பிரிவு சீரமைப்புப்பற்றி 1924-ல் காங்கிரசின் கூட்டுக் கமிட்டிமுன் இதைத்தான் எடுத்துக் கூறினர்.

சீரமைப்பு நடைமுறை: 1939, 1945, 1949ஆம் ஆண்டுச் சீரமைப்புச் சட்டங்கள், ஜனுதிபதிக்குத் தற்காலிக அதிகாரம் வழங்கியிருந்தாலும், ஹூவரின் கருத்துப்போக்கையே பின்பற்றின. இச் சட்டங்களின்கீழ், ஜனுதிபதியால் வகுக்கப்பெற்ற சீரமைப்புத் திட்டங்கள் காங்கிரசில் குறிப்பிட்ட காலம் தங்கிவிட்டமையால் செயல் திறம் பெற்றன. இச் சட்டங்களுக்கு ஒப்புதல் மறுக்கும் அதிகாரத்தைத் தனக்கே வைத்துக்கொண்டது.[9] 1957ஆம் ஆண்டின் நீடிப்புச் சட்டம் வரையில், இத்தகைய ஒப்புதல் தர மறுப்பதற்குச் சட்ட சபையின் திடமான ஆதரவு வேண்டும். முதன் முதலில், இதன்படி சபையில் உள்ள ஒரு சில உறுப்பினரின் பெரும்பான்மைக்குமேல் தேவையில்லை.

பொதுவாக, சீரமைப்புத் திட்ட நடைமுறை வெற்றியுடன் இயங்கியது. ஜனுதிபதி கொண்டுவந்த பல சீரமைப்புத் திட்டங்கள் செயல் திறம் பெற்றன. ஒரு சிலவற்றைக் காங்கிரஸ் ஏற்க மறுத்துவிட்டது. இருப்பினும், காங்கிரஸ் ஏற்க மறுக்கலாம் என்னும் நினைவே, இதைச் சமாளிக்க முயலலாம் என ஜனுதிபதி கருதும் பிரச்சினைகளின் இயல்பான எல்லையை வரையறை செய்கிறது.

ஏனெனில், துறைப்பகுப்பு வட்டங்களை யுண்டாக்குதலைக் காட்டிலும் முழுமையிலும் திறமையை உண்டாக்குவதை நோக்கமாகக் கொண்டிருப்பதால் தலைமை நிர்வாகியைப் பொறுத்தவரையில் முதன்மையான துறைகளின் எண்ணிக்கை முக்கியமானதாகும். ஆளுக்கு ஆள் மாறினும் இவரது கட்டுப்பாட்டின் எல்லை இயல்பாகவே வரையறுக்கப்பெற்றுள்ளது. சிறப்பாக, ஜனுதிபதிக்கு அறிக்கை கொடுக்கும் நிறுவனங்களின் குறைவான எண்ணிக்கையிலிருந்து நிறுவனத் தலைவர்கள் பரந்த அளவு கட்டுப்பாட்டைத் தாமே பெற்றுப் பிரச்சினைகளைத் தங்கள் மட்டத்திற்கே மாற்ற வேண்டும் என்று விரும்புவதை மனத்தில் கொண்டால் ஒவ்வொருவருக்குமான வரையறையை எளிதில் அடையலாம். மேலும், குறைந்த துறைகள் என்ருல் பெருமளவு மற்ற நிறுவனங்களையும் கருத்தில் கொள்ளலாம். 1939ஆம் ஆண்டுச் சீரமைப்புச் சட்டம்,

[9] இப் புதிய நடைமுறையின் தொடக்க ஆய்விற்கு, Millet, John D., and Rogers, Lindsay, 'The Legislative Vets and the Reorganization Act, of 1939,' Public Administration Review, 1941, Vol. 1, p. 176 ff. என்பதையும் பார்க்க. See also the literature cited above in Note. 8.

அமைப்பைத் தெளிவு செய்யும் ஜனதிபதியின் அதிகாரத்தைக் கட்டுப் படுத்தியதுபோல் பல மாநிலங்களில் அரசியலமைப்பால் அல்லது, சட்டங்களால் இக் கட்டுப்பாடுகள் விதிக்கப்படுவதால் துறைகளின் எண்ணிக்கையை நெகிழ்ச்சியின்றிக் கட்டுப்படுத்துவதில் பயனென்று மில்லை.

அரைகுறையான துறைகள் : 1939ஆம் ஆண்டுச்சீரமைப்புச் சட்டப்படி புதிய துறைகளை அமைக்கக்கூடாதெனினும், கீழ்க்காணும் மூன்று அரை குறையான துறைகள் உண்டாயின : கூட்டரசுப் பாதுகாப்பு நிறுவனம் (Federal Security Agency), கூட்டரசுப் பணிகள் நிறுவனம் (Federal Works Agency), கூட்டரசுக் கடன் நிறுவனம் (Federal Loan Agency), இவை, ஒவ்வொன்றிலும் பல ஆட்சி நிறுவனங்கள் அடங்கியிருந்தன. இவையனைத்தும் இதற்கு முன் எவ்விதப் பொதுத் தொடர்புமின்றி இருந்தவைகளே. பரந்த கணிசமான திட்டங்களுடன் நெருங்கிய தொடர்பில்லாமல் பல தரப் பட்ட கடன் கொடுக்கும் செயல்களை அரை குறையான துறையில் தொகுப்பது சரியானதுதானு வென்பது ஐயப்பாட்டிற்குரியதாகும். இருப்பினும், இப் புதிய மூன்று நிறுவனங்களும் தலைமை நிர்வாகி யின் வேலைச் சுமையைத் தளர்த்தியதென்பது உண்மையாகும். இப் புதிய நிறுவனம் ஒவ்வொன்றிலும் உள் இணைப்பும் மெதுவாகவே நடந்தது. முதலில் இது ஒரு துறையைக் காட்டிலும் கம்பெனியைப் போல் இருந்தது வியப்பிற்குரியதன்று.

தேவையான பொது அடிப்படை வெறும் அறிக்கைகளிலிருந்து உண்டாகிவிடாதென்பது தெரிந்ததே. நிறுவனம் முழுவதும் இக் கருத்தை ஏற்றுக்கொண்டு செயல்படுத்துமுன் இதை முறையாக நீண்டகாலம் உருவாக்கி யிருக்கவேண்டும். நிர்வாகப் பிரிவிற்கு ஒரு சோதனை வரம்பை வழங்க, அரை குறைத் துறைகளை அமைத்தல் ஒரு திறமை மிக்க முறையேயாகும். நடைமுறையில் செயல் தொகுப் பைச் செய்து பார்க்கலாம். பின் செயலாற்றும் திறமையைக்கொண்டு முழுமையான துறை அந்தஸ்தை வழங்கலாம். கூட்டரசுக் கடன் நிறுவனம் நீண்டு நிலைபெறவில்லை. கூட்டரசுப் பணிகள் நிறுவனத் தின் பணிகள் பத்தாண்டிற்குப் பிற பொதுப்பணிகள் ஆட்சி நிறுவனத்தை அடைந்தன (1949); ஆனல், சீரமைப்புத் திட்டப்படி (1953) கூட்டரசுப் பாதுகாப்பு நிறுவனம், சுகாதாரம், கல்வி, பொது நலம் போன்ற துறைகளாய் மாறியது. மற்ருேர் அரை குறையான துறை வீட்டு வசதி நிதி நிறுவனம் (Housing and Home Finance Agency) ஆகும். முதற்போர் அதிகாரங்கள் சட்டப்படி 1941-ல் பல கூட்டரசுத் திட்டங்களின் இணைப்பின் விளைவே தேசிய வீட்டு வசதி நிறுவனமாகும். இது தொடர்ந்து பயனுடையதாய் இருக்கத்

தேவையான நடவடிக்கை 1947ஆம் ஆண்டில் சீரமைப்புத் திட்ட உருவத்தில் எடுக்கப்பெற்றது.

2. துறைகளுக்கிடையேயான இணைப்பு

சிப்பந்தித் தொகுதிகள் : துறைகளுக்கிடையேயான இணைப்புப் பணி மிகப் பெரியதாகவும் மிகச் சிறப்புடையதாகவும் இருப்பதால் தலைமை நிர்வாகி உள்பட எந்தத் தனி அலுவலரிடமும் இதை விட்டு வைப்பதற்கில்லை. ஆனால், தலைமை நிர்வாகிக்குச் சேவை புரியும் அலுவலர்களுக்கு அல்லது பதவிகளுக்குச் சிப்பந்திகள் என்ற முறையில் இப் பணியில் ஒரு பகுதியை ஒப்படைக்கலாம். இவர்கள் தலைமை நிர்வாகியின் பெயரில் இவரது இயக்கத்தால் அதிகாரத்தைச் செயல்படுத்தலாம். இது புதிய கருத்தன்று. நிர்வாகப் பொறுப்பை வலுப்படுத்த எழுந்த கோரிக்கையிலிருந்து இத்தகைய உதவி அளிப்பது முறையாயிற்று. அமெரிக்க ஐக்கிய நாடுகளில், சிறப்பாக மாநில தல அரசாங்கங்களின், அரசாங்கச் சீரமைப்பு இயக்கத்தில் இக் கருத்து ஆதிக்கம் பெற்றிருந்தது. கவர்னர், மேயர் அல்லது நகர மேலாளர் பதவிகளுடன் இணைக்கப்பட்டுள்ள பட்ஜெட் நிறுவனத்தில் இச் செலவினக் கட்டுப்பாட்டை மையப்படுத்தியுள்ளதை இது குறிப்பிட்டுள்ளது.

இல்லினய்ஸ் இத்தகைய பட்ஜெட் முறையை 1917-ல் ஏற்ற பொழுது ஒரு புது முன்னேற்றம் உண்டாயிற்று. இப் புதிய முறையை 1921ஆம் ஆண்டு பட்ஜெட் கணக்கு வைப்புச்சட்டம் கூட்டரசு அரசாங்கத்தில் புகுத்திற்று. இச்சட்டம் பட்ஜெட் செயலகமென்னும் ஒரு சிறப்பு நிறுவனத்தை ஜனாதிபதிக்கு வழங்கியது. காங்கிரசின் ஆராய்விற்கும் ஏற்பிற்குமெனத் தயாரிக்கும் அரசாங்கத்தின் ஆண்டு வேலைத் திட்டமாகிய பட்ஜெட்டைத் தயாரிப்பதில் ஜனாதிபதிக்கு இச் செயலகம் உதவியது. இச் சட்டம் துறையின் சுய நிர்ணய சுயேச்சைப் போக்கை மாற்றியது. நிறுவனப் பண ஒதுக்கத்தைப் பொதுத் திட்டமாக உருவாக்குவதில் பட்ஜெட் செயலகம், நிர்வாகப் பிரிவு முழுவதிலும் மேற்கொள்ளும் செயல்களை இணைத்துத் துறைகளுக்கிடையே இணைப்பையும் ஆட்சி இயல் மேலாண்மையில் முன்னேற்றத்தையும் கொண்டு வருகிறது.

1939-ல் ஜனாதிபதியின் நிர்வாக அலுவலகம் ஏற்பட்டபொழுது அதன் பாகமாகப் பட்ஜெட் செயலகம், அரசாங்க மேலாண்மையின்

'முதன்மையான அங்கமாக வளர்ந்துள்ளது.[10] பல வகைப்படுத்தப் பட்ட தொழில் சார்ந்த சிப்பந்திகளை விழிப்புடன் பயன்படுத்தி, அமைதிக்கால நிலைகளுக்கான ஆட்சி முறையைப் போர்க்காலத் தேவைகளுக்கேற்ப மாற்றிப் பல கட்டங்களில் நடைமுறை உதவியை வழங்கிற்று. இரண்டாவது உலகப் போருக்குப்பின் அரைகுறையான அமைதிக் காலத்திலும் இச் செயலகம் ஜனாதிபதிக்கு உதவியது. தனி நிறுவனங்களுக்கு உதவுவதோடு, பட்ஜெட் செயலகம், சோதனைக்குட்பட்ட முறைகள் வழக்கங்கள்பற்றிய செய்திகளைப் பரப்புவதில் வெற்றி கண்டது. மறு ஆய்வு, ஆலோசனை போன்ற பணிகளின் பரந்த வீச்சுடன் இச் செயலகம், வழக்கத்திற்கு மாறான வாய்ப்புகளுடன் அமைப்பு, மேலாண்மை போன்றவைகளில் உள்ள குற்றங்களைக் காண்கிறது.

இதே சமயத்தில், ஆட்சித் திட்டமிடலிலும் இயைந்த செயற்பாட்டிலும் கூட்டரசு நிறுவனங்கள் ஒருமையாகச் செயல்படுவதை நிறைவேற்றுவதில் பட்ஜெட் செயலகம் கண்ணும் கருத்துமாய் இருந்தது. நிர்வாகப் பிரிவின் பல்வேறு பாகங்களின் திட்டமிடும் சிப்பந்திகளுடனும் இயக்கும் சிப்பந்திகளுடனும் செயல் தொடர்பு கொள்வதை இச் செயலகம் கட்டுப்படுத்தியது. இச் செயல் தொடர்பால் பெற்ற நன்மையுடன் இச் செயலகம், இணைப்பு நோக்கங்களுக்காக அதிகாரத்தைச் செயல்படுத்தியது. ஜனாதிபதியின் திட்டங்களுக்குச் சமமாக, பட்ஜெட் செயலகம், சட்ட ஆக்கத்திற்காக நிறுவனக் கருத்தையும், நிர்வாக ஆணைகளையும், தங்கியிருக்கும் மசோதாக்களைப்பற்றிக் காங்கிரசின் கமிட்டிக்கு அறிக்கை கொடுப்பதையும் மறு ஆய்வு செய்வதால் இதே இறுதிப்பயன் இன்னும் வளர்ச்சியடைந்தது. 1942 ஆம் ஆண்டு கூட்டரசு அறிக்கைகள் சட்டப்படி பொதுமக்களிடமிருந்து பெறவேண்டிய புள்ளி விவரத் திட்டங்களை இச் செயலகம் ஏற்பதில் மற்றோர் இணைப்புமுறையைப் பொறுப்பாகக் கொள்ளவேண்டிவந்தது. மேலும், இதனுடைய மற்ற பணிகளில், இது ஜனாதிபதியின் நிர்வாக அலுவலகத்தின் மற்ற பாகங்களுடன் தொடர்புகொண்டு பயனடைகிறது. ஜனாதிபதியின் சொந்தச் சிப்பந்திகளிலிருக்கும் வெள்ளை மாளிகையுடனும், 1946 ஆம்

[10] 1939 ஆம் ஆண்டு, செப்டம்பர் 8 ஆம் தேதியின் நிர்வாகக் கட்டளையின் வாசகம் இதுவாகும். நிர்வாகப் பதவியின் அடிப்படைச் சாசனமாக, இதைக் கருதலாம். சிப்பந்தி அமைப்புப்பற்றிக் கீழ்க்காணும் நூல்களைப் பார்க்க: Hobbs, Edward H., 'Behind the President': A Study of Executive Office Agencies, Washington: Public Affairs Press, 1954; Morstein Marx, Fritz, 'The President and His Staff Services,' Public Administration Service, No. 98, Chicago, 1947. Public Administration Review, 1941, Vol. 1, p. 101 ff. மாநில அரசாங்க வளர்ச்சிக்கு, Ransone, Coleman B., 'The Office of Governor in the United States,' University, Ala, University of Alabama Press, 1956.

ஆண்டு வேலை வாய்ப்புச் சட்டத்தால் அமைந்த பொருளாதார ஆலோசகர்களின் கவுன்சிலுடனும், 1947 ஆம் ஆண்டு தேசீயப் பாதுகாப்புச் சட்டத்தாலமைந்த தேசீயப் பாதுகாப்புக் கவுன்சிலுடனும் பட்ஜெட் செயலகம் தொடர்பு கொண்டு பயனடைந்தது.

நிர்வாகப் பிரிவின் தலைவரின் கீழ்த் தொகுத்து நின்ற தொழில் சார்ந்த சிப்பந்தி அமைப்பு, மாநில, தல அரசாங்கங்களில் பொது வாக இருந்தது. சிறப்பாகப் பெரிய மாநகராட்சிகளிலும், மக்கள் தொகை அதிகமாக உள்ள மாநிலங்களிலும் இந்த அமைப்பு இருந் தது. வெளி நாடுகளிலும் இத்தகைய வளர்ச்சியைக் காணலாம். இருப்பினும் பாராளுமன்ற முறை அரசாங்கத்தில் இத்தகைய சிப்பந்தி அமைப்பு பிரதம அமைச்சரின் பதவியோடு சேர்ந்திருந்தது.

சிறப்பு இணைப்பு நிறுவனங்கள்: பட்ஜெட் செயலகத்தின் பொதிந்த, பரந்த இணைப்பு அதிகாரத்துடன் ஒப்பிட்டால், நாட்டின் உற்பத்தி வளங்களை ஒருங்கமைக்க அரசாங்கச் செயல்களைத் திரட்டு வதற்கான போர்க்காலப் புதிய முறைகள் வெளிப்படையான, குறிப் பிட்ட அதிகார மானிய உருவத்தைப் பெற்றதைக் காணலாம். இவ் வமைப்பு, போர்க்கால அதிகாரத்தையொட்டி ஜனாதிபதி பிறப்பித்த நிர்வாகக் கட்டளைகளால் வரையறுக்கப்பெற்றது. ஜனாதிபதியின் இவ்வதிகாரம் போர்க்காலப்படை திரட்டும் அலுவலகத்திற்கு ஒதுக்கப் பெற்ற கடமைகளிலிருந்து மிகத் தெளிவாக வெளியாயிற்று. இவ் வலுவலகத் தலைவர் பல சமயங்களில் உதவி ஜனாதிபதியெனப் பெயர் பெற்றிருந்தார். ‘உற்பத்தி, கொள்முதல், பகிர்தல் போன்றவை களில் ஈடுபட்டுள்ள அல்லது தொடர்புடைய கூட்டரசு நிறுவனங் களின் செயல்களை இணைப்பது அல்லது இராணுவ, சிவில் சப்ளைகளை யும், பொருள்களையும் பண்டங்களையும் ஏற்றி அனுப்புவது’ போன்ற வைகளே இவரது கடமையாகும். கீழ்மட்டத்தில் தீர்க்கப்பட வேண்டியனவாக இருந்தாலன்றி இவர், ‘நிறுவனங்களுக்கிடையே யான சர்ச்சைகளைத் தீர்க்க வேண்டும்’. இவர் தம் கடமைகளைச் செயல் படுத்துவதில், வகுத்த திட்டத்தையும், நிறுவிய கொள்கையையும் செய்த முடிவையும் நிறைவேற்றத் தேவையான கட்டளைகளைக் கூட்டரசு நிறுவனங்களின் கொள்கை அல்லது இயக்கம்பற்றிப் பிறப்பிக்கலாம். இவரது கட்டளைக்குள்ளான நிறுவனங்களிடமிருந்து முன்னேற்ற அறிக்கையை இவர் கேட்கலாம். அடிப்படையில் இவ் வமைப்பு, போர்ப்படை திரட்டும் மறுமாற்றச் சட்டத்தை, (1944) ஏற்றுக்கொண்டபின் இதே பெயரில் ஒரு சட்டம் சார்ந்த நிறுவன மாக இது உருப்பெற்றது.[11]

[11] The progress of demobilization Planning has been traced by Key, V. O. ‘The Reconversion Phase of Demobilization,’ American Political Science

போர்க்கால உபயோகத்திற்கென அமைந்த சிறப்பு இணைப்பு நிறுவனம் உச்சகட்டத்தில் இப்போர்ப் படை திரட்டும் அலுவலகத்தின் உச்ச நிலையை மற்றவைகளுடன் பகிர்ந்து கொள்ள வேண்டியிருந்தது. முதன்மையாக கூட்டு இராணுவத் தலைவர்களுடனும் (Joint Chiefs of Staff) இராணுவப் படைகளின் பிரதிநிதிகளுடனும், அரசின் செயலாளருடனும் வெளி நாட்டுக் கொள்கைபற்றிய பிரதிநிதிகளுடனும் இந் நிறுவனம் தன் உச்ச நிலையைப் பகிர்ந்து கொண்டது. இது ஒரு தற்காலிக ஏற்பாடாயினும் இயல்பாகத் தலைமை நிர்வாகியைத் துன்பத்தில் ஆழ்த்தியிருக்கும் எண்ணற்ற பிரச்சினைகளை இச் சிறப்பு இணைப்பு நிறுவனம் இவரது கருத்தைப் பெருமலே பார்த்துக்கொள்ள முடிந்தது. 'சரியான மனிதனுக்கு' இவருடைய அதிகாரங்களில் சிலவற்றை ஒப்படைப்பது, ஜனாதிபதியின் அரிய காலத்தில் கைவைக்காமல் இவரை எப்படித் தலைவராய் வைத்துக் கொள்வதென்னும் புதிருக்கு இது விடையாகும்.

இது எளிதாய்த் தோன்றுகிறது. ஆனால், இத்தகைய ஒப்படைப்பின் குணங்களைச் சோதனை முறையில் செய்துபார்க்க வேண்டும். பல தெரியாத கூறுகளுடன் எப்படிச் செல்வது என்பதைத் தொடக்கத்தில் தெரிந்துகொண்டிராத மனிதர்களாய்ப் பார்த்துத் தற்காலிகப் பணியீடுகளைச் செய்யச் சொல்ல வேண்டும். இயங்கும் அலுவலர்கள் முறையீடு அல்லது மழுப்பும் எண்ணமின்றிக் கட்டளைகளை ஏற்கத் தகுந்த மதிப்பு நிலையை இவர்களுக்கு அமைத்துக்கொடுக்கவேண்டும். இது பற்றிய எல்லாவற்றையும் நிர்வாகக் கட்டளைகளாக நிறைய எழுதியுள்ளனர். பொதுவான செயல் தொடர்பு உறவு நீங்கலாக, போர்ப்படை திரட்டும் அலுவலகத்திற்கும் பட்ஜெட் செயலகத்திற்குமிடையேயான நிறுவன இடைவெளி குறிப்பிட்ட இடர்களை உண்டாக்கி இருக்கலாம் என்பதை ஜனாதிபதி ரூஸ்வெல்ட் வலியுறுத்தினார். இருப்பினும், கொரியாப் போர் நெருக்கடியில் அமெரிக்கா பழையபடி இதே அமைப்பை மேற்கொண்டது. இருப்பினும், பாதுகாப்புப் படை திரட்டும் அலுவலகம் ஜனாதிபதியின் நிர்வாக அலுவலகத்தின் ஒரு பாகமாகத் தொடர்ந்திருந்து வந்துள்ளது. அமைதிக் காலத்தில் இந் நிறுவனம் வளங்களைத் திரட்டியும் சிவில் பாதுகாப்புச் செய்தும் தன் பணிகளை நிறைவேற்றியது.

கேபினெட்டின் பங்கு: நல்ல காரணங்கள்பற்றியே இணைப்பு நிறுவனமாகிய கேபினெட்டைப்பற்றி ஒன்றும் குறிப்பிடவில்லை.

Review, 1944, Vol. 38. p. 1137 ff. முதன்மை நிறுவனம்பற்றி, Somers, Herman M., 'Presidential Agency': The Office of War Mobilization and Reconversion, Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1950. பார்க்கவும்: Macmahon, Arthur, W., The Future Organizational Pattern of the Executive Branch, American Political Science Review, 1944, Vol. 38, p. 1179ff; Note 10 above.

பிரிட்டனில் உள்ளதற்கு மாருக, அமெரிக்காவில், கூட்டரசு அரசாங்கத்திலும் மாநில அரசாங்கத்திலும் துறைத் தலைவர்கள் ஓர் ஆலோசனை சபையாகக் கூடுவதை அரசியலமைப்பு சார்ந்த தன்று என்று குறிப்பிடுவது வழக்கமாகியுள்ளது. அமெரிக்க நகராட்சிகளிலும் இந் நிலையில் வேற்றுமை கிடையாது. கவர்னரது கவுன்சிலும் மேயர்களது கவுன்சிலும் இருக்குமிடங்களிலெல்லாம் இவைகள், குறிப்பிட்ட நோக்கங்களுக்கான சிறப்பு ஆலோசனை நிறுவனங்களாய் இருக்கின்றன. நிர்வாகப் பிரிவு இயங்க இவைகள் முக்கியமானவைகளல்ல; ஏனெனில், இவைகள் நிர்வாகத்துறைக்குக் கூட்டுப் பொறுப்புடையனவல்ல.

முதல் இரண்டு உலகப்போரின்பொழுது பிரிட்டனின் போர்க் கேபினெட், துறை சார்ந்த முறையின் ஒற்றுமையை வளர்க்கும் ஒரு சிறந்த முறையாக விளங்கியது. அமெரிக்காவில் இத் துரிதப் போக்கின் நெருக்கடி காலத்தில் நேர் மாருன விளைவு உண்டாயின போல் தோன்றுகிறது. உட்ரோ வில்சன் (Woodrow Wilson) காலத்தில் போரை நடத்தும் தலைவர்களுடன் இவர் கலந்துகொள்வது வசதியானது என்ருலும், பல்வேறு நிறுவனங்களுக்குள் செயல் தொடர்பு நிகழ்ச்சி நிரலில் இவர் ஆதிக்கம் பெற்றது கிடையாது. வில்சனுடைய எடுத்துக்காட்டிலிருந்து ரூஸ்வெல்ட் ஊக்கம் பெறவில்லை. இவரது நெருங்கிய போர்க்கால ஆலோசகர்களைப் பல இடங்களுக்கு இவர் மாற்றிக்கொண்டே இருந்தார். 1930 – 1939-ல் 'அறிவாற்றல் ஆலோசனைக் குழு'வின் (Brain Trust) நெகிழ்ச்சிப் பொருள் விலை முதலை ஒத்திருந்தது. ஜனதிபதிக்குட்பட்ட அவையாகக் கேபினெட் கூடியதேயன்றி ஆட்சிபற்றியோ கொள்கை பற்றியோ ஒரு கேந்திர அங்கமாக இருந்து அறிவுரை வழங்கவில்லை.

பிரிட்டிஷ், அமெரிக்க நடைமுறைக்கிடையேயுள்ள வேற்றுமையில் ஒன்றைப்பற்றிக் குறிப்பிடல் சிறப்பாகும். இங்கிலாந்தில், ஒரு சிறிய, ஆனல், உயர் அதிகாரச் செயலாண்மைத் துறையிடமிருந்து பல நன்மைகளைப் பெற்றுத் தொழிலைப் பயனுடையதாகக் கேபினெட் நடத்துகிறது. வளர்ந்த நிலையில் உள்ள இச் செயலாண்மைத்துறை, முதல் உலகப் போர் நிறுவனத்திலிருந்து பிறந்ததேயாகும். மெத்த அவசரமான கடைசி நிமிட நிகழ்ச்சியைத் தவிர, இது குறிப்புச் சீட்டிற்கான எல்லாவற்றையும் ஆய்ந்து, எங்குப் பிரச்சினையைத் தீர்க்க முடிவெடுக்கவேண்டுமென்ற அளவிற்குக் கருத்துத் தெளிவு ஏற்படுத்திக் கொடுக்கிறது.

அமெரிக்க ஐக்கிய நாடுகளில் ஜனதிபதியின் நிர்வாக அலுவலகம் இருந்தாலும் ஒப்பான ஏற்பாடுகள் காலம் தாழ்த்தியே அமைந்தன.

பிராங்லின் ரூஸ்வெல்ட் ஜனாதிபதியாக இருந்த காலத்தில், ஜனாதிபதி கொண்டுவந்த நிகழ்ச்சிச் சுருக்கங்களை யொட்டியே கேபினெட் கூட்டங்கள் முடிவுகளைச் செய்தன. தனித்த செயலாளர்கள் துறைகளின் நிகழ்ச்சிகளைக் கொண்டு வந்தாலும் கேபினெட் முழுமையாக இவற்றில் அக்கறை காட்டுவதில்லை. ட்ருமென் (Truman) காலத்தில், கேபினெட் கூட்டங்களைத் தயாரிக்க அதிகக் கவனம் செலுத்தினர். இராணுவச் சிப்பந்திப் பணியில் பழக்கமுள்ள ஐசன்ஹவர், கேபினெட்டின் கலந்தாராயும் பணிக்குத் தம் சொந்த ஆதரவை வழங்கியதோடு, கேபினெட் அறிக்கைகள் ஒழுங்காகச் செல்லவும், நடவடிக்கை பற்றிய பதிவைத் தொகுத்து வைக்கவும் இவர் உதவினர். கணிசமாக ஆராய்வதற்குரிய கருத்தாக இல்லையாயினும், கேபினெட் செயலாளர் என்னும் புதிய பதவியை, ஜனாதிபதியின் நிர்வாக அலுவலகத்தின் பல பாகங்களில் உள்ள செயலகச் சிப்பந்திப் பணிகளுக்கு ஓர் இணைப் பாகக் கருதலாம். செயலாண்மை வளர்ச்சியற்றிருக்கும் வரையில் கேபினெட் நிலைத்து இருக்க உரம் பெற இயலாதென்பதில் ஐயம் இல்லை.

துறைகளுக்கிடையேயான கமிட்டிகளின் பயன்: துறைகளுக்கிடையேயான இணைப்புகள்பற்றிப் பேசுவதை முடிக்குமுன், சிறப்புக் கமிட்டிகளின் பயன்பற்றிப் பேசுவது பொருத்தமாகும். பொது அக்கறைக்குரியவைகளைக் கூடி ஆராய நிறுவனங்களின் பிரதிநிதிகளின் கமிட்டிகள் அல்லது இவைகள் அகன்று பல்கிப் பரவுதல் ஒன்றும் புதுமையானவையன்று. கூட்டரசு, மாநிலம், தலம் போன்ற மூன்று மட்டங்களிலும் நாம் விளக்கங்களைக் காண்கிறோம். எடுத்துக் காட்டாக, பட்ஜெட் செயலகம் அமைந்தபின், பலவகையான பெயர்களுடன் துறைகளுக்கிடையேயான கமிட்டிகள் இதைச் சூழ்ந்து கொண்டன. இவைகள் சிறந்த மேலாண்மையைப் பெற ஏற்பட்டவைகளாகும். ஒரு தலைமை இணைப்பாளரின்கீழ் இவைகள், கூட்டரசு இணைப்புப் பணி (Federal Coordinating Service) எனத் திரளாகப் பெயர் பெற்றது. இத் தலைவர் செயலகத்தின் இயக்குநருக்கு அறிக்கை வழங்குவார். இதன் மண்டல அமைப்புகளின் ஆதரவை இணைக்கும் பணி (Coordinating Service) பெற்றது. நாடு முழுவதிலுமுள்ள நகரங்களின் கூட்டாட்சிகள் அலுவலர்களைக் கொண்ட முந்நூற்றுக்கு மேலான கழகங்கள் மண்டல அமைப்புடன் நெருங்கித் தொடர்பு கொண்டன. 1920ஆம் ஆண்டின் தொடக்கத்தில், இத் துறைகளுக்கிடையேயான ஏற்பாடுகள் அரசாங்கத் தொழில் நடைமுறைகளுக்குக் கருதத்தக்க ஊக்கத்தைக் கொடுத்தன. காலப் போக்கில் முயற்சி தளரவே இணைப்புப் பணி தேக்கத்தால் மறைந்து விட்டது. இது 1933-ல் முறையாக நீங்கியது. கூட்டரசுத் தொழிற்

கழகங்களில் சில, துடிப்புடனிருந்தாலும் எஞ்சியவைகள் சத்துக் குறைவால் நலிந்துபோயின.

இருப்பினும், துறைகளுக்கிடையேயான கமிட்டிகள் நிர்வாகப் பிரிவில் தொடர்ந்து பணியாற்றுகின்றன. புள்ளிவிவர மத்தியக் கழகம், ஒரு குறிப்பிடத்தக்க எடுத்துக்காட்டாகும். பின்னர் ஜனாதிபதியின் நிர்வாக அலுவலகத்திற்கு மாறியது. இப்பொழுது பட்ஜெட் செயலகத்தில் புள்ளிவிவரத் தரங்களின் அலுவலகமாகத் தன் இணைப்புப் பணிகளை நிறைவேற்றிக் கொண்டிருக்கிறது. நிறுவனங்களுக்கிடையேயான கமிட்டிகளை அமைப்பதில் பல்வேறு முறைகளைக் கையாள்வதாலும், ஒப்பான வேலைக் குழுக்களாலும் இதைத் திட்டமாகக் கணக்கிட்டுச் சொல்ல முடியாதெனினும் கூட்டரசு அரசாங்கத்தின் இதன் மொத்த எண்ணிக்கை பல ஆயிரத்துக்கு மேலாக இருக்கும். இவைகளில், ஒரு சில கேபினெட் கமிட்டிகளாகும். அரசாங்க மட்டச் சிறப்புடையனபற்றி மட்டும் ஒருசில ஆராயும்.

தேவைகளின் தரத்திற்கு ஏற்றவாறு எல்லாவற்றையும் பிணைக்கும் முழுமையான ஒரு கமிட்டி இருப்பதாகச் சொல்லமுடியாது. இத்தகைய கமிட்டி முறை இருந்தாலும் இதிலிருந்து எதையும் அதிகமாக எதிர்பார்க்கக்கூடாது. இயல்பாகவே, துறைகளுக்கிடையேயான கமிட்டிகள் மேலிருந்து இயக்கத் தூண்டுதல் பெறுவதில்லை. இவைகள் உடன்பாட்டு நிபந்தனையில் (On condition of agreement) செயல்படுகின்றன. விட்டுக் கொடுக்காத கட்சிகள் சொந்த நலன்களுக்காகப் போராடும்பொழுது நிலை மோசமாகி வர்த்தக நிலையங்களாக இடிந்துவிடுகின்றன. விழிப்புடைய உரமுள்ள தலைமையின் கீழ்க் குறிப்பிட்டுக் கொடுக்கப்பட்ட பொருளின் அடிப்படையில், போதிய அதிகாரமும் நுட்ப அறிவுமுடைய தேர்ந்து அமர்த்தப் பெற்ற உறுப்பினர்களைக் கொண்டு தமக்கிடையேயான தவறுகளைக் குறைத்துக்கொள்ள அமையும். இத்தகைய கமிட்டிகள் மிக நன்றாக வேலைசெய்கின்றன. இந் நிபந்தனைகள் நிலவும்பொழுது, இத் துறைகளுக் கிடையேயான கமிட்டிகளில் வைத்த ஆட்சி முயற்சிகளைப் பல மடங்கு அதிகமாக்கித் திருப்பிக் கொடுக்கின்றன.[12]

முன்னேற்ற வழிகள்: துறைகளுக்கிடையேயான இணைப்பின் தொலை நோக்கில், துறைசார்ந்த முறை மிகப் பெரிய பல்பொருள் திரளாக இருப்பதோடு தலைமை நிர்வாகியின் அதிகாரத்திற்கு உடனடியாக அடங்குவதும் கிடையாது. சட்டத்தில் நிலவுகின்ற நோக்கத்தைக் காக்கும் நலன்கள் தம்மைச் சட்டவழி நலமடையத் தக்கவர்களை

[12] Reynolds, Mary T., Interdepartmental Committees in the National Administration, New York : 1939.

ஆட்சி நிறுவனங்கள் உருவகம் செய்துகொள்வதுண்டு. இதன் விளைவாக, நிர்வாகக் கட்டுப்பாட்டை முழு மனதாக ஏற்பதில் தயக்கம் உண்டாகிறது. எனவே, துறைசார்ந்த அமைப்பில் விரிந்து செல்கின்ற உள்ளார்ந்த போக்குகள் இருக்கின்றன. வாழ்க்கைத்தொழில் சார்ந்த பணியாட்களின் பொதுப்பணி மனப்பான்மையால் அல்லது மேனிலையின் இயக்க வலியுறுத்தலால் மட்டுமே இணைந்த நடவடிக்கையைப் பெறலாம்.

உண்மையாகப் பேசவேண்டுமெனின், பொதுப்பணி மனப்பான்மைகள் உறுதிபெருவிடின், இணைந்த முயற்சி எதிர்நெருக்கம் பெற வேண்டும். இது தலையாயதன்று; ஆனால், ஓர் உயர்ந்த அளவு பொதுத்திசை மாற்றத்தை அடைவதை நோக்கி இது செய்யலாம். நிர்வாகப் பிரிவின் அமைப்பு விளக்கப்படங்கள் (Organization charts) கட்டளை, பொறுப்பு எல்லைகளை நம்பிக்கையுடன் காட்டுகின்றன. இருப்பினும், சில குறிப்பிட்ட வழிகளில், நிலமானிய முறையில் உயர்ந்த, தாழ்ந்த மானியக் கீழாட்களிடையே பற்றுறுதிபற்றிய சர்ச்சைகளால் பொறுப்பு பிரிக்கப்படுவதை இங்கு நினைப்பது பொருத்தமாக இருக்கவேண்டும். இம் முறை வேலையின் தரம், உண்மை அதிகாரத்தையும் செல்வாக்கையும் தவருகக் காட்டும் அட்டவணையாகும்.

தேசீய மட்டத்தில் நிர்வாகப் பிரிவின் பொது அமைப்பு மூன்று தேவைகளுக்கு விடையளிப்பதாக இருக்கவேண்டும். ஒன்று, இணைப்பு நிறுவனங்களின் வழியாகத் தொகுப்பு முறையின் முதல் நிலையை வழங்கியும், அல்லது திட்டமிடும் நிறுவனத்தின் வழியாகவும், அல்லது துறைகளுக்கிடையேயான ஒத்துழைப்பைப் பெற வலிமையான நிறுவனங்கள் வழியாகவும் தலைமை நிர்வாகியின் மிதமிஞ்சிய பளுவைக் குறைக்கவேண்டும். தேசீயப் பாதுகாப்பு, வெளி விவகாரங்கள், பொருளாதாரத் திடநிலை, தொழில்துறை அமைதி போன்ற களங்களில் குறிப்பாக இத் தேவைகள் அவசியமாகின்றன. இரண்டு, அமைப்புத் தொகுப்பின் உட்கருத்துகளை நினைக்கும்பொழுது சுயேச்சையான கட்டுப்பாட்டுக் கமிஷன்கள் கழகங்கள்பற்றிய பிரச்சினை எழுகிறது. கட்டுப்பாட்டுப் பணியீடுகளை இத்தகைய நிறுவனங்களுக்குள் தெளித்தவர் தலைமை நிர்வாகியிடமிருந்து சுயேச்சையாய் இருத்தலும் இணைந்த கொள்கை அடிப்படையில் சிக்கனத் தேவைக்காகத் தொடர்பு கொள்வதுடன் ஒப்பவில்லை. மூன்று, ஜனதிபதியின் நிர்வாக அலுவலகத்திற்குள் இணைந்த சிப்பந்திப் பணியைக் கொண்டுவரக் கற்பனையும் நெகிழ்ச்சியுமுடைய முறையில் அணுக வேண்டும். நிறுவனச் சிப்பந்திகளிலிருந்து முறைவழிச் சிப்பந்திகள் வரை பங்காகப் பெற்றவைகளை முழுமையாகத் தலைமை நிர்வாகி பயன்படுத்த வேண்டும்

3. செயலாளரின் வேலை

வெளி விவகாரங்கள் : அமெரிக்க அரசாங்கத்தில், செயலாளர் என்னும் பெயர் பத்து நிர்வாகத் துறைகளில் எட்டுத் துறைத் தலைவர்களின் பெயராகும். எஞ்சிய இரு துறைத் தலைவர்களும் அட்டர்னி ஜெனரல் என்றும் போஸ்டு மாஸ்டர் ஜெனரல் என்றும் பெயர் பெறுகிறார்கள். மற்ற நிறுவனத் தலைவர்கள் ஆட்சியாளரென்றும், இயக்குநர் என்றும் தலைவரென்றும் பெயர் பெற்றுள்ளனர். (இவர் தலைமை வகிக்கும் கமிஷன் அல்லது கழகத்திடம் முக்கியமான பணிகளை விடவேண்டும்.) இருப்பினும், இங்கு நாம் செயலாளரின் வேலைகள்பற்றி ஆராயும்பொழுது அரசாங்க நிர்வாகக் கடமைகளைச் செய்யும் நிறுவன மட்டத்தில் உள்ள தலைவர்களை இதில் அடக்கிப் பொதுப் பெயராக வழங்குவோம். மிகப் பெரிய துறையாகிய பாதுகாப்புத் துறையிலிருந்து 'மக்களிடையே அறிவைப் பரப்பும்-வளர்க்கும்-' பணியில் ஈடுபட்டுள்ள மிகச் சிறிய ஸ்மித்தோனிய நிறுவனம் ஈறாக, நிறுவனங்களுக்குள் அமைப்பு அளவாலும் பொறுப்புச் சிறப்பாலும், பொது எதிரொலி அளவாலும் பெருமளவு மாறுபட்ட நிறுவனங்களுமிருக்கின்றன வென்பதையும் குறிப்பிடவேண்டும். மேலும், பொதுக் கணக்கு வைப்பு அலுவலகத்தைப்போலக் குறிப்பிட்ட சில நிறுவனங்கள் தம்மைச் 'சட்ட ஆக்க நிறுவனங்கள்' எனக் கருதிக்கொள்கின்றன. பல நிறுவனங்கள் நிரந்தரமானவை என்றாலும், சில தற்காலிக இயல்புடையவை. பொருளாதார மந்தம், போர்கள் போன்ற தேசீய நெருக்கடிக் காலங்களில் இத்தகைய தற்காலிக நிறுவனங்களின் எண்ணிக்கை வளர்கிறது. இருப்பினும், நீடித்த உழைப்பில் இவை மாறுபடலாம். இவைகளில் பல அமர்வுபெற்ற (regular) நிறுவனங்கள் போன்றனவேயாகும். இதன் தலைவர்களும் இதே வேலை நிலையையும் துயரையும் எதிர்நோக்கி இருக்கின்றனர்.

தலைமை நிர்வாகியைப் போலவே, நிறுவனத் தலைவர் மட்டத்தில் அரசாங்க நிர்வாகியும் இரு வகையான வேலைகளை எதிர்த்து நின்று சமாளிக்கவேண்டும். இவை, வெளிநாட்டு உள்நாட்டு விவகாரங்களாகும். இரு வகைகளும் இவரது கவனத்தைப் பெறப் போட்டியிடுகின்றன. இருப்பினும், அரசாங்க நிர்வாகி தனியார் துறை நிர்வாகி பெற்றிருக்கும் இடத்திற்கு முற்றிலும் மாறான இடத்தைப் பெறுவதில்லை. உறுதியாக, பொதுமக்கள் பார்வையிலுள்ள அரசாங்க நிர்வாகி 'கண்ணாடிப் பேழையின் பொன்மீனைப் போல' உலவி, வெளி விவகாரப் பளுவைச் சுமக்கிறார். இவரது வேலை மற்றவர்களுடையதுபோலத் தோன்றுகிறது. இவரது துறை வெளிப்பட விளங்குமானால், காங்கிரஸ் கமிட்டிமுன் சாட்சி கூறுவதிலும், வெள்ளை மாளிகை மாநாடுகளில் கலந்துகொள்வதிலும்,

செய்தித்தாள் நிருபர்களுக்குப் பேட்டியளிப்பதிலும் இவர் தம் நேரத்தின் பெரும்பகுதியைச் செலவிடலாம். ஆனால், தனியார் மேலாண்மையும் பொதுமக்கள் வாடிக்கையாளர்கள், பங்குதாரர்கள், ஊழியர்கள் போன்றோரின் எதிர்வினைகளை உணர்ந்துகொண்டு விழிப்புடன் இருக்கவேண்டிய நிலை அண்மையில் ஏற்பட்டுள்ளது. பென்சில்வேனியா இரயில்பாதையை 'மக்களுக்குப் பயன்படுத்திய' ஒரு புதிய தொழிலின் தந்தையான இவி லீயும் (Ivy Lee) மூத்த ராக்பெல்லர் (Rockefeller) என்பாரின் காலத்திலிருந்து தொழில் நிர்வாகிகளின் வெளி நிறுவனப் பொதுத்தொடர்பு உன்னதத் தரத்தைப் பெற்றிருந்தது.

இவற்றுடன், நுட்பப் பொருளில் நிர்வாகப் பணிபற்றிய பேச்சு இருக்கும்பொழுது, குறிக்கோள்களை அடைய ஆட்சி இயல் அமைப் பின் உள்துறையில் இதன் சிறப்பு இருப்பதாகக் கொள்ளவேண்டும். ஒப்பீட்டால், வெளி வேலைகள், நிர்வாகப் பணியின் துணையெனக் கருதப்படுவதால் அமைப்பின் முழுக் கடமையும் செயல்படச் சூழ்நிலை களை வழங்கிச் சிறப்பாக நிறைவேற்றலாம். இருப்பினும், இத்தகைய வேறுபாடு செயற்கையானதே. உண்மையில், வெளி நாட்டு, உள் நாட்டு விவகாரங்களின் சரி நுட்பமான எல்லைக்கோட்டை எவரும் வரைய முடியாது. ஆட்சிக் கொள்கைப் பிரச்சினைகளுக்கப்பால், எங்குப் பொது எதிர்விளைவுகள் ஒரு தீர்மானக் கூறுபாடாக இருக் கிறதோ, அங்கே நிறுவனத்திற்கு வெளியில் எதிர்பாராத கவனத்தைப் பெறுவதில் குற்றமில்லாதன போன்ற மேலாண்மையின் அன்றாட விவரங்கள் அச்சுறுத்துவனவாய் இருக்கின்றன. இந்நோக்கிலிருந்து, அரசாங்க நிர்வாகிமுன் வரும் பல பிரச்சினைகள் பொது விவாதத்தைக் கிளப்பும் ஆற்றலைக் குறைந்தது இரண்டு முறையாவது சிந்திப்பது தேவையாகும்.

எல்லோர் பார்வையிலுமிருத்தல்: நல்வினைப் பயனாக, அர சாங்க நிர்வாகியின் மேசையைக் கடந்து செல்லும் இனங்கள் பொது மக்கள் கவனத்திற்கு வருவதில்லை. ஆனால், இவர் முன் கூட்டியே உறுதியாய் இருக்கமுடியாது. செய்தி நிருபர்கள் செய்திகளைப் பெறச் சில தனிப்பட்ட வழிகள் இருந்தன. கள அலுவலர்கள் தல உறுப்பினர்களுக்கு இடும் கட்டளை விதிகள், கட்டளைகள், ஆணைகள் முதலியன போன்ற சுவையானவைகளைக் காங்கிரஸ் உறுப்பினர்கள் பிடித்துக்கொள்ளலாம். நிறுவனத்தின் பட்ஜெட் மதிப்பீடுகளை யொட்டிக் கமிட்டியிடம் சான்று கூறும்பொழுதும், சட்ட ஆக்கப் பிரேரணைகளைக் கொண்டுவரும்பொழுதும் இது இரக்கமற்ற முறை யில் வாட்டி வதைக்கப்படுகிறது. இக்கமிட்டியின் அறிவார்வமும் வியத்தற்குரியதாகும். இருந்தும், பொது விழிப்புடைமை, ஜன

நாயகத்திற்கு மட்டுமன்றிப் பொதுநல நிறுவனச் செயலுக்கும் மிக்க விருப்புடைய தொன்றாகும். எனினும், அரசாங்க நிர்வாகி சில ஒழுங்கமைந்த குழுக்களைப் பாதிக்கும் எதையும் செய்யும் பொழுது அல்லது சட்ட சபையின் மிக்க செல்வாக்குடையவரொருவரின் மிக உயர்ந்த சொந்தக் கருத்திற்கெதிராகச் செல்லவும் முடியாமல் அவதிப் படுகிறார்.

வெளி விவகாரச் சுமையின் காரணமாக, அரசியல் வாதிகளைப் பாராட்டி இவர்களின் நம்பிக்கையைப் பெறும் அளவிற்கு அரசாங்க நிர்வாகி ஓர் அளவிற்கு அரசியல் வாதியாகவேண்டும். சிறப்பாக இவர் தொழில் உலகத்திலிருந்து கிடைத்தவராக இருப்பாராயின், அரசியலில் சுறுசுறுப்பாய் இருப்பவர்களுடன் தொடர்புகொள்ளுதல் தேவையாகும். நிறுவனத்திற முறையும் நுண்நயமுமுடைய விவகாரங் களில் இவருடைய அரசியல் நண்பர்கள் மதிப்பிற்குரிய ஆலோசகர் களாக இருக்கிறார்கள். தலைமை நிர்வாகியின் தொழில் சார்ந்தே மேலாண்மைச் சிப்பந்திகள் மறைவில் தலையசைப்பதை நிறுத்தமாட் டார்கள் என்றாலும் 'தேர்ச்சித்திற'முடைய ஆட்சியாளராக அரசாங்க நிர்வாகியின் பொது நற்பெயரை வளர்க்க இவர்கள் கருவிகளாய் இருக்கிறார்கள். உண்மையான நல்ல நண்பர்கள், சட்டசபையிலும் அக்கறை அமைப்புகளிலும் இவருக்கு உற்ற துணையாக விருந்து உதவுகின்றார்கள்.

சேவை அரசின் மேலாண்மையின் இத்தகைய தேவைகளைப் போல் ஆட்சி இயல் முறையில் நிர்வாகப் பதவிகளின் பயன்பாடு ஊக்கமிழக்கிறது. குறைந்த அளவில் ஒரு வகையான தேர்ச்சி குறைந்தபட்சத் தகுதியாக வளர்ந்திருக்கிறது. மறுபுறத்தில், 'அமெரிக்க மாமா'வின் (Uncle Sam) தற்காலிகக் கடமைச் சற்று அனுபவமுடைய ஆட்சியாளரை உண்டாக்கிவிடுவதில்லை. அரசாங்க நிர்வாகியின் பின்னணி எதுவாக இருந்தாலும், இவரது நிறுவனத் தின் மக்கள் தொடர்பை நீண்ட காலத்திற்குத் தளர்த்தமுடியாது. சரியான கூட்டத்தோடு நன்றாகப் பழகவும் நல்லெண்ணத்தை ஏற்படுத்தவும் அரசாங்க நிர்வாகி கடினமாக உழைப்பதோடு இதற்கு ஆட்சி இயல் ஏற்பாடுகளும் தேவைப்படுகின்றன. தலைமை நிர்வாகிக்கு அருகில் தன்னை நிலை நிறுத்திக்கொள்ளக் கடினமாக இவர் உழைப்பதையும் நாம் மறக்கமுடியாது. மேலும் இவர் 'கிச்சன் கேபினெட்" (Kitchen Cabinet) உறுப்பினர்களுடனும், வெள்ளை மாளிகைச் சிப்பந்திகளுடனும் இவர்களின் மகளிரிடமும் நெருங்கிப் பழகுகிறார்.

இறுதியாக, மற்ற நிறுவனங்களின் உயர்மட்டத்தில் நிறுவனத் தலைவருடன் பணிபுரிவோரும் இருக்கின்றனர். இவர்களில் சில

ருக்குக் கடுமையான போட்டி இயல்புணர்ச்சியுமிருக்கலாம். மற்றவர்கள் சொந்தப் பகைமையை வெளிப்படுத்தலாம். மற்ற நிறுவனங்களுடன் ஒத்துழைக்காமல் ஒரு நிறுவனம் தாளுகவே வாழமுடியாது. ‘குழு உழைப்பு’ எவ்வளவு தீவிரமாக இருந்தாலும், நிர்வாகக் குடும்ப உறுப்பினர்களுள் உளம் நிறைந்த ஒத்துழைப்பு இருக்கிறதென எண்ணுவது துணிகரமானதாகும். ஒத்துழைப்பை வளர்ப்பதில், அர்சாங்க நிர்வாகி எப்படித் தன் தோழர்களுடன் இணைந்து செல்கிருர் என்பது மிகச் சிறப்பான காரியமாகும்.

நிர்வாகப் பணியின் குணவியல்பு : நிர்வாகப் பணியின் உயிர் நிலையை இயக்கம், கட்டுப்பாடு எனச் சுருக்கமாக விவரிக்கலாம். முன்னது, தகுந்தவகைச் செயலை வழங்குதல் என்றும், பின்னது கொள்கையை நிறைவேற்றும் பொறுப்பை ஏற்றுக்கொள்ளச் செய்வது மாகும். இவ்விரண்டு சொற்களும் பொதிந்த, இடைத்தொடர்புடைய ப்ல்வகையான பொருளைக் கொண்டிருக்கின்றன. ஆராய்ச்சி உள்படத் திட்டமிடல், இணைப்பு, நிகழ்ச்சித் திட்டமிடல் போன்றவைகளை இயக்கம் அடக்கிக்கொள்கிறது. அமைப்பு, மேல்பார்வை, எழுதி வைத்துக்கொள்ளுதல், அறிக்கையிடல் போன்றவை கட்டுப்பாட்டில் அடங்கும். மற்றப் பணிகள் இரு எல்லைகளுக்குள்ளும் நீட்டிக்கும். எடுத்துக்காட்டாக, ஆண்டு வரவு செலவு அறிக்கை தயாரித்தல் ஒரே சமயத்தில் திட்டத்தின் கருவியாகவும் பொறுப்பின் அடிப்படையாகவும் இருக்கிறது. இயக்கத்திற்கும் கட்டுப்பாட்டிற்கும் பணியாள் தொகுதி ஆட்சிப் பணியாற்றுகிறது.

இருப்பினும், நிர்வாகப் பணியின் உட்கூறுகளைத் தொகுத்தால், அரசாங்க நிர்வாகி ஒரு சிறிய வட்டாரத்தில் இயங்குகிருர் என்னும் தெளிவான உண்மையை எத்தொகுதியும் தள்ளிவிடமுடியாது. வேறு விதமாய்க் கூறினல், நிர்வாகப் பணியை நிறைவேற்றுவதில் ஒரு துருவமாக இருந்து, இவரது செயல்கள் நிறுவனங்களுள் ஊடுருவுகின்றன. செய்கைகளைத் திட்டமிடுவதிலும், நிறுவனத்தின் முழு ஏற்பைப் பெறுவதிலும் இவர் கட்டாயமாகப் பல உதவியாளர்களைச் சார்ந்திருக்கவேண்டும். இவ்வுதவியாளர்கள் நிர்வாகப் பணிகளின் நீட்சிகளாய்ச் செயலாற்றுகின்றனர். ஏனெனில், மக்கள் இயந்திரம் போன்றவர்களில்லை. இவ்வுதவியாளர்கள் உயிரற்ற பற்சக்கரங்கள் போலல்லாது தம் கடமைகளைச் செய்கின்றனர். தனி மனிதர்கள் என்ற முறையில் மற்றவர்களிடமிருந்து அளவான செல்வாக்கைப் பெற்று அரசாங்க நிர்வாகிமீதும் செல்வாக்கைப் பயன்படுத்துகின்றனர். இது அரசாங்க நிர்வாகியை வண்திறமுடையவராகவும் அறிவுரம் பெற்றவராகவும் செய்கிறது. ஆனல், இதுவே இவருக்குக் கட்டுப்பாடாகவும் குறைபாடாகவும் இருக்கிறது.

நிர்வாக உதவியாளர்களின் வகுப்புகள்: நிர்வாகப் பணியைச் செயல்படுத்தும் உதவியாளர்கள் தனித்த பிரிவினராய் இருக்கின்றனர். இவர்களை அரசியல், தொழில்சார்ந்த அலுவலர்களெனப் பரவலாய்ப் பிரிக்கலாம். குறிப்பாக, உதவிச் செயலாளர்கள், துணைச் செயலாளர்கள் சிறப்பு உதவியாளர்கள் போன்ருேர் அரசியல் நியமனம் பெறுவோராவர். இன்று இவர்கள் கட்சிச் சார்புடைமையால் இப் பதவிகளைப் பெறவில்லை. மெய்யாக, இவ் வரசியல் அலுவலர்கள் துறைகளின் தொழில் சார்ந்தோர்களிலிருந்து உயர்ந்துள்ளனர். சில குறிப்பிட்ட கூட்டரசுத் துறைகளில் இருக்கும் ஆட்சி இயல் உதவிச் செயலாளரின் சோதனை நிலை இன்னும் தொழில் சார்ந்த முறையில்தான் இருக்கிறது. வகைப்படுத்தப்பட்டுள்ள சிவில் பணியாளர்களிலிருந்தே வாழ்க்கைத் தொழில் சார்ந்த வகுப்பு உருவாகியுள்ளது. கூட்டரசு அரசாங்கத்தில், செயலகத் தலைவர்களின் பெரும்பான்மையினர், சிப்பந்தித் தலைவர்கள், பட்ஜெட் தயாரிக்கும் துணைப் பணியாளர்களும் கீழிருந்தே இப் பதவிகளுக்கு உயர்ந்துள்ளனர். பல மாநில, தல அரசாங்கங்களில் இது உண்மையாக இருக்காது.

பல கூட்டரசுச் செயலகங்கள் முறை வழிச் செயல்களை நிறைவேற்றுகின்றன. அதாவது பொதுமக்களுடன் நேர்முகத் தொடர்புடைய பணிகளை இவைகள் செய்கின்றன. ஆனல், எவரும் பதவியின் பெயர்களை நம்பலாகாது. சிப்பந்தி முறையில் சேவை செய்யும் செயலகத்திற்குச் சிறந்த எடுத்துக்காட்டு, தொழிலாளர் துறையிலுள்ள தொழிலாளர் புள்ளி விவரங்கள்பற்றிய செயலகமாகும். மற்றப் பல சிப்பந்திப் பிரிவுகள் அலுவலகங்கள் அல்லது பகுதிகள் (offices or divisions) எனப் பெயர் பெற்றிருக்கின்றன. திட்டமிடல், மேலாண்மை, பட்ஜெட், புள்ளி விவரங்கள், பணியாள் தொகுதி போன்ற சிப்பந்திப் பிரிவுகள், நிறுவனத் தலைவர் இருக்கும் நிறுவனச் சூழ்நிலைக்கு இவர்கள் தொழிலார்ந்த கருத்துகளை ஊட்டுகின்றனர்.

நிறுவனப் பலனை அடைதல்: அரசியலும் தொழில் சார்ந்ததும், சிப்பந்திகளும் முறை வழியும், பொதுவானதும் தனிப்பட்டதும் போன்றவைகளில் இலாபக் கலவையுடன் கூடிய முடிவுகளை மட்டுமன்றிப் பலவகையான உதவியாளர்களை அரசாங்க நிர்வாகி வைத்திருக்கும் நற்பயனைப் பெற்றிருக்கிருர். ஒவ்வொரு சமயத்திற்கேற்ற கலவையை இவர் பெறுவாராயின் இவர் தம்மை அறிவிலியாக்கிக் கொள்ளார். இருப்பினும், இத் தகுந்த கலவையை எந் நூலிலிருந்தும் பெறமுடியாது. நிர்வாகப் பணியின் சிக்கலான பகுதி

இயக்கத்தையும் கட்டுப்பாட்டையும் செயல்படுத்தும் உதவியாளர்களின் ஒழுங்கான கூட்டு முயற்சியில்தான் இருக்கிறது.

தன் சொந்த வேலையைச் செய்வதில் நிலைத்துவிட்ட ஒரு நிறுவனத்திலும் வளர்கின்ற நிறுவனத்திலும், நிர்வாகத் தலைவரின் இடையுருத தூண்டுதலின்றி இத்தகைய கூட்டு முயற்சி எழலாம். ஒன்று அல்லது மற்றொரு வகையான இணங்கா இயல்புகளும் சொந்த விலங்கியல்புகளும் இல்லாதிருப்பினும் குறிப்பிட்ட தனி மனிதர்கள் தமக்குப் பழக்கமான திட்டத்தை (பாணியை)ச் சரிப்படுத்த நேரலாம். ஒவ்வொரு வரும் மற்றவருடைய தனி முரண்பாடுகளையும் குறைபாடுகளையும் சிந்தனைப் போக்கில் தெரிந்துகொள்கிருர்கள். இம்முறை தொடருமாயின், அரசாங்க நிர்வாகி தம் உதவியாளருக்குப் புதிய கருத்துகளை வழங்கவும் நடைமுறைப் பயன்பாட்டிலிருந்து உருவாகும் முடிவுகளைப் பெறவும் பெருமளவில் தம்மைக் கட்டுப்படுத்திக் கொள்கிருர். இப் பொருளில் நிர்வாகத்தை இயைபூக்கி (catalyst) யென்றும் சிப்பந்தி முடிவுகளை ஏற்கிறவ (ratifier of staff judgment) ரென்றும் மேலாண்மை ஆய்வாளர்கள் குறிப்பிடுகிருர்கள். இது கட்டளை பிறப்பிக்கின்ற பெரிய மனிதனைப்பற்றிய எளிமையான கருத்தாகும்.

பின், தன்னை ஓர் ஆட்சியாளராகக் கருதிக் கொண்டுக் ‘காரியங்களை நடத்திச்செல்லும்’ தலைவரைக் காட்டிலும் துறைத்தலைமை சற்று மிகையானதாக இருக்கவேண்டும். கீழாட்களை இவர் அடித்து வேலை வாங்கமுடியாது. கண்ணை மூடிக்கொண்டு இவர் உரிமை செலுத்த முடியாது. இவர் பிறப்பிக்கும் கட்டளைகள் செயல்படும் போது அடையும் மாற்றங்களை இவர் தடுக்கமுடியாது. கட்டளைகளை நிறைவேற்றும் அலுவலர்கள் இவற்றைப் ‘புரிந்துகொள்ளவில்லை’ என்று கூறுவதையும் தடுக்கமுடியாது. தம் அமைப்பின் பரப்பை விரிவாக்குதலிலும், முதன்மையான குறிக்கோள்களைப் பின்பற்றுவதிலும், இதன் வளங்களைத் திரட்டுவதிலும், உள்நாட்டு, வெளிநாட்டு இடர்களைப் போக்குவதிலும், அரசாங்க நிர்வாகி மக்கள் இயல்பை மனத்தில் கொண்ட உண்மையான தலைவராகத் தோன்றுகிருர். இணங்கச் செய்வதில் இவரடையும் பெரும் வெற்றி பட்டாரவாரமாக அதிகாரத்தைச் செயல்படுத்துவதைக் குறைக்கும். இறுதியில், இவருடைய சாதனைகள், கீழ்நிலைப் பணியாளர்களின் மனத்திலும், மனப்பான்மையிலும் இடம் பெறத் தவறினுல் இவரது கருத்து நிலவாது. தம் முக்கியமான அலுவலர்களின் மறுப்பாணையை இவர் தற்காலிகமாகவேனும் ஏற்கவேண்டுமென்ருகிறது. ஒரே சமயத்தில் இவர் பல திசைகளிலும் முன்னேற முடியாது. தமது செல்வாக்கை உணரச் செய்ய இவருக்குக் கணிசமான பொறுமை இருக்கவேண்டும்.

இதன் வழியாகத்தான், அமைப்பைத் தம் கருத்துப்படி சிந்திக்கவும் செயலாற்றவும் செய்யலாம். இவரது தலைமைக்கு இவர் வலிமையூட்டுவதும் இப்படியேதான்.

4. செயலக முறை (The Bureau Pattern)

தனி நிறுவனங்களுக்கும் பொது நோக்குகளுக்குமிடையேயான போட்டி: நிர்வாகப் பணிகளைச் செயல்படுத்த, நிறுவனத் தலைவரோடு பலரையும் அமர்த்த வேண்டும். இயக்க அதிகாரத்தைப் பயன்படுத்த அலுவலர்களுக்குள் பொறுப்புகளைப் பகிர்ந்து கொள்வதாலும், சிப்பந்திப் பணிகள் இயக்க வேலையை உயர்த்துவதாலும் நிறுவனத் தலைவர் பெறும் சலுகை இவருடைய பளுவைக் குறைத்துவிடுவதில்லை. பொதுவாகக் கூறும்பொழுது, தலைமை நிர்வாகி சட்ட ஆக்கத்துறைத் தலைவர்கள் துறைகளிலுள்ள உடன் உழைக்கும் அலுவலர்கள் போன்றோருடன் இவரால்தான் நெருங்கித் தொடர்பு கொள்ள முடிகிறது. நிறுவனத் திட்டங்களைத் தீவிரமாகப் பின்பற்றி நிறுவனச் செயல்களுக்கு அரசியல் பொறுப்பேற்று நட்புண்டாக்க இவரால்தான் முடியும். குறிக்கோள்பற்றியும் இதை அணுகுதல் பற்றியும் எல்லோர் மனத்திலும் ஓர் இணைந்த கருத்தை நிலவச் செய்ய இவரால்தான் முடியும்.

இக் கடமைகளைச் சமாளிக்க வேண்டிய இவர், விவரங்களிலும் பயனற்றவைகளிலும் தம் ஆற்றல்களை விரயம் செய்வாரானால், தோல்வியடைவார். அரசியல் திருப்பங்களைச் சிறு காரியங்கள் பெற்றிருக்குமாயின் முதல் தோற்றத்தில் காணுவதைவிட முக்கியமானவையாகத் தோன்றுகின்றன. சிறிய விவரங்களை ஒதுக்க முயல்வதில் அரசாங்க நிர்வாகி பற்றற்று வேறுபட நடப்பதை விட்டுவிட முடிவதில்லை. பொருளுள்ள விவரங்களை வளர்ப்பதில் இவர் நாட்டமாய் இருக்கவேண்டும். இன்னும், அடிக்கடி இயங்கும் நிறுவனத்திற்குள் இவர் சென்று விடாமல், இயல்பாகத் தம் சொந்த மட்டத்திலேயே இருக்கவேண்டும். தம் மனம் ஒப்பாத கட்டளைகளை இவர் மறுபடியும் வரைந்தனுப்பத் தயங்கலாகாது. இவர் தம் மட்டத்தில் நிலைத்து இருக்கவில்லை என்றால், தமது முக்கியமான பாகத்திற்குப் போதிய காலம் கொடுக்காததோடு, தமக்கு உதவும் அமைப்பைக் குலைத்துக் கீழ்மட்டத்தில் வேலைத் தொடர்பை அழித்துவிடுகிறார்.

தம் மட்டத்திலேயே இவர் நிலைத்து இருக்கும்பொழுது, முக்கிய கீழ்நிலை நிலைப் பணியாளர்களின் மனத்திடம், பற்றுறுதி, சிந்திக்கும் முறை போன்றவைகளில் நிச்சயமற்றிருந்தால் இவருக்கு மன அமைதி இருக்காது. இவருடைய முக்கியமான கடமைகளில் ஒன்று

அமைப்பின் உதவித் தலைமையொடு இவர் நெருங்கி உறவு கொள்வ தாகும். இதனால் இவரது மனப்பான்மை பெருமளவில் செயல்படத் தொடங்கும். இவருடைய பொது மனப்பான்மை தெரியுமானால் கீழ் நிலைப் பணியாளர்கள் பல பிரச்சினைகளை நேராகவே எடுத்துக்கொள்ள முடியும். மேலே செல்ல வேண்டிய காரியங்கள் யாவை என்பதையும் இவர்கள் தாமே தம் மட்டத்தில் தீர்க்கக் கூடியவைகளை வேறுபடுத்தி நிர்ணயிக்கும் நல்லறிவைப் பெற்றிருக்கிறார்கள்.

இத்தகைய வேற்றுமைகளைக் குறிப்பாக எழுதிக் காட்டுவது கடினமாகும். ஆனால், நன்றாக இயங்கும் நிறுவனங்களைச் சார்ந் தோருக்கு இவ் வரையறை விளக்கம் சரி நுட்பமாகத் தெரியும். உதவியின்றிச் செய்ய முடியாதவைகளையெல்லாம் அரசாங்க நிர்வாகி உதவியாளர்களிடம் விட்டுவைக்கும் விருப்பம் மிகச் சிறப்புடைய தாகும். வல்லுநர் இசையரங்கின் தலைவர் இவரேயாவார். இவருக்கு வேண்டியது ஒரு தடியும், இசைக் குழுவினரின் பார்வையுமேயாகும். பிரச்சினைகள் எழும்பொழுது, இவைகளைத் தம் உதவியாளர்களிடம் அனுப்பி முதல் பகுத்தாய்வைப் பெறவேண்டும்.

நிறுவன மேலிடத்திலிருந்து உதவிச் செயலாளர்களின் உதவி யாளர்கள் வரையில் உள்ள தனி மனிதர்கள் சுமுக உறவு கொள்ளும் பொழுது நிறுவனம் செய் முதலிலிருந்தும் வாழ்க்கைத் தொழிலிலிருந் தும் வருந்துவதில்லை. மிகச் சிறப்பானவைகளில் இவ் விரண்டும் இணங்குவதில்லை. வாழ்க்கையின் மற்ற துறைகளிலிருந்து துறைத் தலைமையைப் பெறமுடிய வில்லையென்னும் பொழுதும், பதவிக் காலம் குறைவாய் இருக்கும் பொழுதும், அனுபவமுள்ள அரசியல் நிர்வாகி கள் இருப்பில் இல்லாதபொழுதும் துறை இயக்கம் துன்பப்படுவது தவிர்க்க முடியாததாகும். இதுபோன்றே நிறுவனங்களுக்கும் தொழில் சார்ந்த ஊழியர்களுக்கு மிடையேயுள்ள அரசியல் தலைமையும் இருக்கும்.

மையம் விட்டுச் செல்லுதல்: நிறுவனத் தலைவருக்கு உதவும் பல சிப்பந்தி, துணைப் பணியாட்கள் தொகுதிகள் இவரது பதவியின் பின்னிணைப்புகளேயாகும். இவைகள் ஆட்சி இயல் துணைச் செய லாளரின் கீழ் இணைந்துள்ளன. மரபு வழியில் செயலகங்களாகவும் அல்லது இவைகளை யொத்தனவாகவும் உள்ள இயங்கும் பிரிவுகள் ஒருபடி தள்ளியே இருக்கின்றன. இதன் பகுதிகள், பிரிவுகள், அலகுகள், கள நிறுவனங்கள் ஒவ்வொன்றும் ஆயிரக்கணக்கிலான ஊழியர்களைக் கட்டுப்படுத்தலாம். ஒரு நிறுவனத்தின் கீழ் உள்ள செயலகங்களின் எண்ணிக்கை பன்னிரண்டாகலாம். குறிப்பிட்ட பணிகளில் ஈடுபட்டுள்ள இயங்கும் கிளையகங்களின் எண்ணிக்கை,

செயலாளர் மட்டத்திலுள்ள நிறுவனக் கேந்திரத்தின் மையம் விட்ட கலும் அல்லது கீழ் நோக்கி இழுக்கும் தன்மை மிக்க வலிமையுடைய தாக்கும். முன்னாள் உதவிச் செயலாளர் ஒருவர், 'வாஷிங்டனில் நான் தங்கியிருந்த பொழுது துறைகளிலிருந்து செயலகங்கள் மிகப் பெருமளவு பிரிந்திருந்ததைக் கண்டு மகிழ்ந்தேன்' என்று கூறினார்.[13]

உதவிச் செயலாளர்கள் அல்லது இணைப்பு இயக்குநர்களின் பொறுப்பில் செயலகங்கள் தொகுக்கப்பெற்றது இப் பிரிவினையைத் தவிர்ப்பதற் கன்று. செயலகங்களை நெருங்கித் தொடர்புகொள்ளவும் இசைவுண்டாக்கவும் தேவையான வலிமை வாய்ந்த எதிர் செல் வாக்கை வழங்க அமைப்பு ஏற்பாடுகள், மறு ஆய்வு நடை முறைகள், சொந்த உழைப்பு ஆகியவை தேவைப்படுகின்றன. மேலும், தனிச் சிறப்புப் பிரமிட் செயலகங்களிலிருந்து வரும் செய்திகளைப் பொதுவாக மாற்றுதலும் தேவையாகும்.[14] இத்தகைய முயற்சிகள் தாமாகவே முடிவுகளைக் கொடுக்கும் என்று எதிர்பார்க்கவும் கூடாது. பொறுப் புடைய அலுவலர்கள் பயன்படுத்தத் தூண்டும் வகையில் பல்வேறு அளவுகளில் தொழில் சார்ந்த இணைப்புகள் அமைய இவைகள் முதல் படியாய் இருக்கின்றன.

செயலக இணக்க மறுப்பு: அதிகார வரம்புபற்றிய சிறப் புரிமைகளுக்காகத் துறைகள் போராட்ட மனப்பான்மை கொண்டிருப் பதாலும், மத்திய கட்டுப்பாட்டைத் தெளிவற்ற வழிகளில் எதிர்ப்ப தாலும் அல்லது தவிர்ப்பதாலும், துறை மேலிடம், துறைகளிலுள்ள செயலகங்கள் 'தலையிடாதிருக்க' விரும்புகின்றன. ஓர் அளவிற்கு இம் மனப்போக்கு உள்ளார்ந்து என்றும் இருந்துவருகிறது. சிறப்புப் பணிகளில் பதுங்கிக்கொண்டும் குறிப்பிட்ட வாடிக்கையாளர் தொகுதியுடன் உறவு கொண்டும் செயலகத் தன்நிறைவுடன் இம் மனப்போக்கு உரம் பெறுகிறது. இதன் விளைவாக, வெளியிலிருந்து வரும் தேவை, நலன்களுக்கு அடிமையாகி நிறுவன இணக்க மறுப்பு உண்டாகலாம். நிறுவனத் தலைவருக்கு இரண்டும் தொல்லை கொடுப்பவைகளே.

இங்கு, தலைமை நிர்வாகியின் வரம்பைப் போலவே, அமெரிக்க அரசாங்க ஆட்சி அமைப்புப் பின் வரலாற்று வளர்ச்சி எதிர்பாராத விளைவுகளாலானவை என்பதை நாம் காணலாம். ஆட்சி இயல்

[13] துறை அமைப்புப்பற்றி அப்பல்பியும் அர்னால்டு பிரிச்ட் என்பாரும் பரிமாறிக் கொண்ட சுவையான கடிதங்களில் அப்பல்பி இதைக் குறிப்பிடுகிறார். Appleby Paul H., Public Administration Review, *1942*, Vol. *2*, p. *63*.

[14] மேற்படி நூலில், பக்கம் *66*.

(உடல்) நிறுவனம் குறுக்கு நெடுக்கில் முழு வளர்ச்சியடைந்தது. பின்னர் இதன் தலை வளரத் தொடங்கியது. இதனுடைய வீத அளவுகள், இயங்கும் பாகங்களாகிய கைகளும் பாதங்களும் அளவு மீறியும் நரம்பு முறையின் கட்டுப்பாட்டுக் கேந்திரம் வலிமையற்றும் காணப்படுகின்றன. உருவகத்தை மாற்றினால், செயலாளர் அலுவல கத்திற்கும் செயலகத்திற்குமுள்ள தொடர்பை, வால் நாயை ஆட்டி வைப்பதற்கு ஒப்பிட்டுக் கூறலாம்.

செயலக மட்டத்தில் தொழில்சார்ந்த பணிகளின் செல்வாக்கு : கூட்டரசின் ஆட்சி முறையின் தோற்றம் ஒரு தொடர்பான நிகழ்ச்சியில் வெளியாகிறது. நிறுவனத் தலைவருக்கு நேராகக் கிடைக்கும் கொள்கை ஆலோசனைக்கும் மேலாண்மைக்குமான சிப்பந்தி வளங்கள், இயங்கும் மற்ற செயலகங்களைக் காட்டிலும் வயதில் குறைந்தும் வலிமையற்றும் காணுகின்றன. சிவில் சேவைப் பணியாளர்களுடன் ஒப்பிடும்பொழுது அரசியலுக்குகந்த 'வெளியார்கள்' மிக உயர்ந்த சலுகை பெற்றிருத்தல் தெளிவாகும்.[15] துறை முழுவதற்கும் பயன்படுத்தினால், கீழ்நிலை இயங்கு மட்டங்களில் பெருமளவு தொழில் சார்ந்த தன்மையைப் பொது மேலாண்மையும் கட்டுப்பாடும் ஏற்கும். ஆட்சி இயல் அதிகார வைப்பு முறையின் உயர்மட்டங்களில் வாழ்க்கைத் தொழில் சார்ந்த (career) கருத்தை முழுதும் ஏற்பதே நலமாகும். இப்படி ஏற்கும்பொழுது ஆட்சித் தலைவருக்கு, போதுமான அளவு அரசியல் ஆலோசகர்களையும் உதவியாளர்களையும் படையர் குழுவையும் கொடுக்க மறுக்கலாகாது.

எடுத்துக்காட்டாக, ஜெர்மனியில், உயர் பதவிகளுக்குத் தொழில் சார்ந்த முறைக் கருத்தையொட்டி ஆட்கள் நியமனம் பெற்றார்கள். இரண்டரை நூற்றாண்டுகட்கு முன்னரே இம் முறை அங்குத் தோன்றியது. இதன்படி, மத்திய துறைகள், சிறிய நிறுவனங்களாய் மரபு வழி செயல்பட்டுவந்தன. ஆனால், துறையின் கொள்கையையொட்டித் தனிப் பிரிவுகளை இயங்கும் நிறுவனங்களாய் ஜெர்மானியர் அமைத்தனர். நிரந்தரமான உதவிச் செயலாளர் வழியாகத் துறைத் தலைவர் தம் சிறப்பு அதிகாரத்தைச் செயல்படுத்தினர். இவருக்குக் கீழே, மூன்றிலிருந்து ஐந்து பிரிவுகள் இருந்தன. பணியாட்களைச் சேர்க்காமல் இவைகளில் பலவற்றில் பன்னிரண்டிற்குக் குறையாத உயர்ந்த சிவில் பணியாளர்கள் இருந்தனர். பிரிட்டனில் ஆட்சி

[15] Macmahon, Arthur W., and Millett, John D., 'Federal Administration,' New York : Columbia University Press, 1939, Hensel H. Struve, and Millett, John D., 'Departmental Management in Federal Administration', Washington, (first) Commission on the Organization of the Executive Branch of the Government (Hoover Commission), Task Force Report, 1949.

இயல் மொழி வழக்கில் முதல்வர்கள் (principals) எனப் பெயர்பெறும், இந்த சிவில் பணியாளர்கள் தனித் துறைகளைக் கவனித்துவந்தனர். இவர்களில் ஒவ்வொருவரும், அரசாங்க அலுவலர்களைப் பொறுத்தவரையில், நாட்டிலேயே தலைசிறந்த நிபுணராக இருக்க வேண்டுமென்பது விருப்பமாகும்.[16] இம் முதல்வர்கள், துறைகளுக்கும், இவற்றின் கீழுள்ள தனித்த கீழ்நிலைச் செயலகங்களுக்கும் இணைப்பாய் இருந்தனர். தம்மைப் போன்ற வாழ்க்கைத் தொழில் சார்ந்த பணியாளர்களோடு இவர்கள் தொடர்புகொள்ளும்பொழுது, தம் அதிகார வரம்பிற்குட்பட்ட செயலகங்களைத் துறையின் கொள்கையோடு தொடர்பு கொள்ளும்படி பார்த்துக்கொண்டார். இச் செயலகங்களிலிருந்து முதல்வர் தேவையான தகவல்களைப் பெற்றார். மேல் பார்வைக்குக் குறிப்பாகச் செயலகங்களும், துறைகளும், பிரிந்திருப்பன போல் தோன்றுகின்றன. உண்மையாகவே, ஒரு சிறிய அல்லது உயர் தேர்ச்சிபெற்ற அனுபவமுள்ள சிவில் பணியாளர்களைக் கொண்ட உயர்மட்ட அமைப்பின் வழியாகச் சிறப்புச் செயலகத்திலிருந்து துறைக்குத் தொழில்மாற்றம் வெகு எளிதாய்ச் செய்யப்படுகிறது.

நோக்க ஒருமைப்பாட்டை உறுதிப்படுத்தல்: இவருடைய செயலகங்களில் இவற்றிற்குரிய வலியுறுத்தும் தனித் தன்மைகள் இருக்கலாம். எனவே அமெரிக்காவில் ஒரு நிறுவனத் தலைவர் மறைமுக எதிர்ப்பைச் சமாளிக்கமுடியாது எனக் கருதிவிடலாகாது. துறை அமைப்பின் பல்வேறு நிலைகளில் இவருடைய சிப்பந்திப் பணித் தொகுதிகள், நிறுவன அமைப்பாளர்கள், நடுவர்கள், குறிக்கோள் பரப்புநர், காப்பாளர்கள் போன்றோர்களின் இணைந்த பாகங்களை இவருக்காக ஏற்றுச் செய்கின்றன. எடுத்துக்காட்டாக, நிறுவனத் தலைவரின் பொதுத் திட்டங்களை இயங்கும் செயலகங்களுடன் வைத்திருக்க மிகவும் உதவியாய் இருக்கிறார். தொகுப்பின் தேவை முற்றிலும் மேலிருந்து வருவதில்லை. செயலகங்களுக்கு இடைப்பட்ட கமிட்டிகள், இயங்கும் பணிகளின் குறுகிய போக்கை விட்டுப் பரந்த கருத்துகளை ஏற்கச்செய்ய சிறிது கட்டாயத்தைப் பயன்படுத்தலாம். துறை மனப்பான்மையை உருவாக்க முறையாகப் பயன்படும். கலந்தாலோசிக்கும் முறையைப் பயன்படுத்தலாம். பல்வேறு செயலகங்களிலிருந்தும், துறைப் பிரமிட்டின் பல்வேறு மட்டங்களிலிருந்தும் பொறுப்புடைய அலுவலர்களை இச்

[16] Brecht, Arnold, and Glaser, Comstock, 'The Art and Technique of Administration in German Ministries,' Cambridge: Harward University Press, *1940*, p. *25*. *துறைத் தலைவரின் கீழ் உள்ள சிப்பந்தி அமைப்பை வலுப்படுத்தத் திட்டமிடும்போது அமெரிக்காவில் கூட்டரசுத் துறைகள் ஒரு விதியாகக் காங்கிரசின் பண ஒதுக்கல் கமிட்டியின் ஐயப்பாட்டிற்குள்ளாயின என்பதை இங்குக் குறிப்பிடல் பொருத்தமாகும்.*

சிப்பந்தி மாநாடுகள் ஒன்று திரட்டுகின்றன. இம் மாநாடுகள் மற்றொரு வகையான இணைப்பை வழங்குகின்றன. தொடங்கி நடத்தும் தன்மையும் நுண்ணறிவோடு கூடிய ஆதரவும் உள்ள இடங்களில் இச் சிப்பந்தி மாநாடுகள் குறிப்பிடத் தகுந்த பலனளித்திருக்கின்றன.

நிச்சயமாக, ஆட்சி அமைப்பு வகைகளும் மேலாண்மையும் சேவை செய்யும் மனிதர்களைக்காட்டிலும் ஒன்றும் குறைந்துவிடவில்லை. இருப்பினும் நமது அனுபவம் இவற்றில் ஒன்றைவிடப் பிறிதொன்றை விரும்பலாம். மக்களினத்தின் குணவியல்புகளை வெளிப்படுத்துகின்ற ஆண்களும் பெண்களுமே துறையின் 'மனித சக்தி' யாவர். இவர்கள் நுழைவுத் தேர்வுகளில் வெற்றி பெற்றிருப்பது ஓர் இயல்பான நிகழ்ச்சியேயாகும். சொந்த நோக்கங்களின் போட்டியில் மிகச் சிறந்த தென்னவென்றால், தனி நலனுக்கு மேலாக இவர்கள் சேவையும் ஒரு பயனையடைவதில் இணங்கிச் செயல்படும் ஒழுக்கமுமேயாகும். உயிர்ப்புள்ள அரசியல் வாழ்வு முறையிலிருந்து எழுகின்ற நல்ல பலன்களுக்கும் கெட்ட பலன்களுக்கும் இவர்கள் உட்படுகின்றனர். துறைத் தலைமையின் குணவியல்பு இப் பலன்களின் ஒரு சாயலேயாகும். ஆனால், இத்தகைய தலைமை, ஆட்சி இயல் ஏற்பாடுகளாலும் மரபுகளாலும் எந்த அளவிற்கு உயர்த்தப்படுகின்றனவோ, அந்த அளவிற்கு உணர்வில்லா மட்டரகமான தலைமையின் தடுமாற்றத்தையும் மிரட்டலையும் கண்டு மக்கள் அஞ்சமாட்டார்கள்.

10. சுயேச்சையான கட்டுப்பாட்டு நிறுவனங்கள்

1. சுயேச்சையான நிறுவன வகைகள்

சுயேச்சையின் பொருள்: அரசாங்கத்தின் மிகச் சிறந்த ஆட்சி இயல் கட்டுமானத்தைச் செவ்வொழுங்கழகான (neatly symmetrical) பிரமிட் (pyramid) போன்றதெனக் கூறலாம். இதிலுள்ள ஒவ்வொரு கல்லேயும் நிர்வாகத்துறையின் பிரிவாகவும் தலைக்கல்லைத் தலைமை நிர்வாகியாகவும் கொள்ளலாம். பிரமிடைச் சுற்றிலும் கற்கள் சிதறிக் கிடக்கலாகாதென நம் அழகுணர்ச்சி எதிர்பார்க்கிறது. நடைமுறையில் அரசாங்கம் இவ்வாறு அமைக்கப்பெறவில்லை. இவ்வாறு அமைக்கலாகாதென்பதற்குப் போதுமான கருத்துகளுமிருக்கின்றன. இந் நாட்டில் அல்லது வெளி நாட்டில் உள்ள எந்த அரசாங்கத்திலும் தலைமை நிர்வாகியின் உடனடிக் கட்டுப்பாட்டின் கீழ்ச் சிறிதளவு சுயேச்சையான நிறுவனங்கள் பல இருப்பதை ஒரு பார்வையால் காணலாம். இத்தகைய சுயேச்சையான நிறுவனங்களைப்பற்றியே இந்த அதிகாரத்தில் பார்க்கப்போகிறோம்.

'சுயேச்சை' என்னும் சொல், அரசாங்க அமைப்பில் பல்வேறு குழப்பமான பொருள்களைப் பெற்றுள்ளது. வழக்கமாக இச் சொல், தலைமை நிர்வாகியினுடைய அல்லது சில வேளைகளில் சட்டசபையினுடைய உடனடிக் கட்டுப்பாட்டிலிருந்து சுயேச்சையாய் இருப்பதைக் குறிக்கும். இருப்பினும், அரசாங்கத்தில், சுயேச்சை யென்பது பொது நலன்களில் பற்றையும் நேர்மையையும் குறிக்கிறது. அதாவது தலைமை நிர்வாகிகளையும் சட்டசபைகளையும் 'அரசியல்' என்னும் பழிமொழிப் பொருளில் வழங்குவதிலிருந்து இச் சொல் இப் பொருள் பெறுகிறது. இயற்கை முன்னேற்றத்தால், பொது நலனிற்கும் நேர்மைக்கும் கொடுக்கும் சிறப்பானது 'சுயேச்சை' என்னும் சொல்லிற்குத் தனிநலக் குழுக்களின் கட்டுப்பாட்டிலிருந்து விடுதலையடைதல் என்றும் பொருள் கொள்ளலாம். நீதிமன்றங்களால்

எழுப்பப்பட்டுள்ள சட்டக் கட்டுப்பாட்டுத் தடைகளின் அச்சமின்றிச் செயல்படும் நிறுவனத்தின் சுதந்திரத்தையும் சிலவேளைகளில் இச் சொல் குறிப்பிடுகிறது. இறுதியாக மற்றொரு வழியில் ஆராய்ந்து, நிர்வாக, சட்டசபைக் கட்டுப்பாட்டிலிருந்து சுதந்திரம் என்று பொருள்படச் 'சுயேச்சை' என்று சிலர் இச் சொல்லை வழங்கு கின்றனர். இச் 'சுயேச்சை' என்னும் சொல்லிற்கு வாக்காளர்களுக்கு நேர்முகப் பொறுப்பு என்றும் பொருள் உண்டு; மாநில அரசாங்க மட்டத்தில் இப் பொருள் பொதுவானதாகும்.

சுயேச்சை நிறுவனங்களின் மதிப்பு நிலையை ஆராய்வதற்குப் பொருள் குழப்பங்கள் கடக்கமுடியாத் தடைகளை இச் சொல் உண்டாக்க வில்லை. ஒரே சொல்லை இரண்டு பொருள்களை விளக்கப் பயன் படுத்தும்பொழுது குழப்பம் எழுகிறது. இறுதிப் பயனை அடைய அரசியல் பொருளாதார நலன்களின் மிகையான அழுக்கமின்றிப் பொதுக் கொள்கைகளை வகுத்து நிறைவேற்றுவது முதற் பொரு ளாகும். இறுதிப் பயனை அடைய ஒருவழியாகக் கருதும் அரசியல், பொருளாதார, அதிகார கேந்திரங்களிடமிருந்து தனித்து அல்லது சுயேச்சையாக இருக்கும் அமைப்பு, மதிப்புநிலையாகும்.

சுயேச்சையான மதிப்பு நிலையை வலியுறுத்திப் பெற்றுக் கொண்டிருக்கும் ஐந்துவகை நிறுவனங்கள் இருக்கின்றன. ஒன்று, கட்டுப்பாடு நிறுவனங்கள், மின் ஆற்றல், போக்குவரத்து, ஈட்டுறுதி, பாங்கிங், மதுக் கட்டுப்பாடு, ஈடுகள், நல்ல வர்த்தக நடைமுறைகள், தொழிலாளர் உறவுகள், வானொலியும் தொலைக்காட்சியும், மற்றப் பொருளாதாரப் பரப்புகள் போன்றவைகளை யொட்டி அரசாங்க அதிகாரங்களைச் செயல்படுத்தப் பொறுப்பேற்றுக்கொண்டிருப்பவை. இரண்டாவது, அரசாங்கம் தொழிலில் ஈடுபட்டிருத்தலாகும். இதை அரசாங்கக் கூட்டு நிறுவனங்களாக அமைத்தனர். இதற்கென அடுத்து அதிகாரம் குறிப்பாக ஒதுக்கப்பட்டுள்ளது. மூன்றாவது, கல்வித் துறைகள், பொதுநலத் துறைகள், நெடுஞ்சாலைக் கமிஷன்கள் போன்ற சேவை நிறுவனங்களாகும். இவைகளின் பணிகள் தொழில் நுட்பம் சார்ந்தவைகளாகவும் அரசியல் தன்மையற்றன வாகவும் இருப்பதால் இவைகள் சுதந்திரமானவையாக இருக்கலாம்; அல்லது இவைகளின் சிப்பந்திகளும், வரவு செலவுத் திட்டங்களும் கவர்னருடைய ஆர்வத்தைக் கவருமளவுக்குக் கவர்னர் தமக்கு வேண்டியவர்களுக்கு விரிவுடையனவாய் நியமனங்களும் ஒப்பந்தங் களும் வழங்கும்படி வற்புறுத்தத் தூண்டலாம். மாநிலப் பொரு ளாளர், செயலாளர், அட்டர்னி ஜெனரல் போன்ற மாநில மட்டத்தி லுள்ள அலுவலர்களைக் கொண்ட தொகுதி நான்காவதாகும். இவர் கள் மரபுவழியாலும் அரசியல் காரணக்காலும் வாக்காளர்களுக்கு

நேர்முகப் பொறுப்புடையவர்களாகலாம். இறுதியாக, நிர்வாக அலுவலர்கள் சட்டப்படி செலவிடுகிறார்களா என்பதைக் கணக்குத் தணிக்கை செய்வோர்கள் சுயேச்சையாக அறிக்கை கொடுக்க வேண்டும். இவர்கள் தலைமை நிர்வாகியின் கட்டுப்பாட்டிலிருந்து சுயேச்சையுடன் இருக்கிறார்கள்.

ஒரு நிறுவனம் எப்பொழுது சுயேச்சையாய் இருக்கிறதென்பதை நிர்ணயிப்பது கடினம். நிர்வாகத்திடமிருந்தும் சட்டசபையிடமிருந்தும் முற்றிலும் சுயேச்சையுடன் அல்லது இவற்றிற்கு முற்றிலும் ஒரு நிறுவனம் கட்டுப்பட்டிருந்தது என்பதெல்லாம் புனைந்துரையாகும். எல்லா அரசாங்க நிறுவனங்களும் கருத்தூற்றுகளிலிருந்து (wellspring of ideas) கருத்துகளைப் பெறுவதும், பொதுமக்களின் கருத்திற்குட்படுவதையும் பார்க்கும்பொழுது, இவைகள் நீண்டு சுயேச்சையுடன் இருக்கும் என்று சொல்வதற்கில்லை. சில வேளைகளில் சுயேச்சை நிறுவனங்கள் தயக்கத்தோடும் தாமதமாகவும் தேர்தல் முடிவுகளைப் பார்க்கின்றன. மறுபுறத்தில், மிக நன்றாக இணைந்த நிர்வாகப் பிரிவில் தனித்த நிறுவனங்கள், செயலகங்கள், பகுதிகள் கூட மேல் அதிகாரியின் இயக்கத்தைக் கணிசமாக எதிர்ப்பது அதிகார வர்க்கத்தின் பழக்கமான இயல்பேயாகும். எனவே, சுமாரான சுயேச்சை எனும் அளவில்தான் இதை எடுத்துக் கொள்கிறோமேயன்றி முழுமையான சுயேச்சையோ அல்லது சுயேச்சை இன்மையோபற்றி யன்று.

நிறுவனங்கள் வாயிலாகச் சுயேச்சைப் பாதுகாப்புகள்: நிறுவனத்தின் சுயேச்சை அளவை வளர்க்கும் வகையில் சிலர், நிறுவன ஏற்பாடுகளை நுட்பமாய்ச் செய்துள்ளனர். கழகம் அல்லது கமிஷன் வகையே மிகப் பொதுவான அமைப்பாகும். தலைமை நிர்வாகிக்கு ஒரு குழுவாகிய மூன்று, ஐந்து, அல்லது ஏழு பேர்கள் துறையின் ஒரு தனித் தலைவரைக்காட்டிலும் கீழ்ப்படிந்து நடப்பார்கள் என்று கருதப்படுகிறது. முடிவுகளைப் பல உறுப்பினர் குழுக்கள் செய்யும்பொழுது கலந்து பேசுதல், விவாதித்தல், எல்லாக் கருத்துகளையும் ஆராய்தல், உடன்பாட்டிற்கு வருதல் போன்றவைகளைச் சிறப்பாய் இக் குழுக்கள் செய்வதாய் நாம் நம்பலாம். ஒரு முடிவைச் செய்வதற்குமுன், கமிஷனின் முறையான கூட்டத்தைக் கூட்டுவதில் உள்ள தாமதமே தலைமை நிர்வாகியின் கட்டளைகளுக்கு உடனடியாக ஒத்துப்போவதற்கு எதிரான செல்வாக்காகும்.

இருந்தாலும், தலைமை நிர்வாகியுடன் கமிஷன் உறுப்பினர்கள் கட்சி நேச உறவுகொண்டிருந்தாலும் கமிஷனை இவருக்குக்குட்பட்டதாகச் செய்துவிடலாம். அல்லது, இவர்களின் பதவிக்காலத்திற்காகத்

தலைமை நிர்வாகிக்குக் கட்டுப்பட்டிருந்தாலும் இவர் சரியென நினைக்கும்பொழுது நீக்கமுடிவதாலும், கமிஷன்கள் இவருக்கு அடங்கியிருக்கும்படி செய்யலாம். உண்மையில், கமிஷன்களும் கழகங்களும் சுயேச்சையாக இருக்கும் அல்லது இருக்கவேண்டு மென்ற கருத்துப்படி அமையாமல் தலைமை நிர்வாகியின் பதிலிகளாய்ப் (agents) படைக்கப்பட்டிருக்கின்றன. எனவே சுயேச்சைபற்றிக் கூறுகிறவர்கள் கமிஷன்களைப் படைப்பதோடு நிற்காமல் இன்னும் மேலே செல்லவேண்டும்.

பல கமிஷன்கள் இரு கட்சிச் சார்புடையனவாக இருக்கவேண்டும். அதாவது, ஒரே கட்சியைச் சேர்ந்த உறுப்பினர்கள் இயல்பான பெரும்பான்மையினராக இருத்தலாகும். எனினும், இரு கட்சிச் சார்புடைய அரசியல் செயற்பாட்டை வளர்த்து இதையே உறுப்பினர் தகுதியாக்கிவிடுதலால், கமிஷன்கள் அரசியலுக்கு வெளியே இருந்து உண்மையான சுயேச்சையான சூழ்நிலையில் செயல்பட முடியாதென்பதை அரசியல் அறிஞர்கள் ஒத்துக்கொள்கின்றனர். இன்னும், பெரிய கட்சி ஒவ்வொன்றிலும் முரண்பட்ட உட் குழுக்கள் பல விருப்பதால், தலைமை நிர்வாகி, கமிஷனின் பொறுப்பிற்குட்பட்ட பொதுக் கொள்கையில் தம் கருத்தை ஆதரிக்கின்றவர்களில் பெரும்பான்மையினரைப் பொறுக்கி அமர்த்திக்கொள்வதை இரு கட்சிச் சார்புடைமை தடுக்கமுடியாது. ஒரு பொதுக் கொள்கையை யொட்டிக் கட்சிகளின் முழுமையான கருத்து மாறியிருக்கலாம்; ஆனால், தனி மனிதர்களைப் பொறுத்தவரை கட்சிப் பெயர்கள் பொருளற்றனவே.

சுயேச்சையை உறுதியாக்கத் தடைப்பட்ட பதவிக்கால ஏற்பாடு (staggerd term arrangement) உதவலாம். ஒவ்வொரு கமிஷனின் பதவிக்காலமும் ஒன்றின்மேலொன்று படருகிற முறையில் அமைக்கப் பெற்றுள்ளது. இதன்படி எந்தத் தனித் தலைமை நிர்வாகியும் தம் பதவிக் காலத்தில் கமிஷன் உறுப்பினரின் பெரும்பான்மையை நியமனம் செய்யும் வாய்ப்பு இருக்காது. எனவே, எந்தக் கமிஷனும் இவருக்குட்படாதவாறு உறுதி செய்யப்பட்டுள்ளது. ஒரே தலைமை நிர்வாகியை ஒரு தடவைக்குமேல் இப் பதவிக்குத் தேர்ந்தெடுத்தால், அல்லது ஒரே அரசியல் கட்சி அல்லது ஒரு குழு இப் பதவியைப் பல தடவைகள் அடுத்தடுத்துக் கைப்பற்றினால் முன் கூறிய பாது காப்புகள் முறிந்துவிடுகின்றன. மேலும், புதிதாக அமர்த்தப்பெற்ற வர்கள் மட்டுமன்றித் தலைமை நிர்வாகியின் பதவிக் காலத்தோடு முடிவடையும் பதவிக்காலமுடைய கமிஷனர்களும் தலைமை நிர்வாகி யின் கொள்கையில் தாமும் ஆதரவு காட்டுகின்றனர்.

உறுப்பினர்களை அமர்த்தலும், நீக்கலும்: தலைமை நிர்வாகி யின் நியமன அதிகாரத்திற்குச் சட்டத்தாலும் அரசியலமைப்பாலும் சில தடைகளை விதித்தல் மற்ரொரு முறையாகும். இத்தகைய பல கட்டுப்பாடுகள் பெருங் கவனத்திற்கு உரியவையல்ல; ஏனெனில் விதிமுறைக் கட்டுப்பாடுகள் பெரும்பாலும் பொருளற்றவை ஏனெனில், நியமனத்திற்குரியவர் நல்லொழுக்கமுடையவராக இருக்க வேண்டுமெனச் சட்டம் வலியுறுத்தலும், வாழ்வுத் தொழில் அல்லது தொழில் அனுபவமும் இருக்கவேண்டு மென்பதும், அல்லது குற்றத் தண்டனைக்குட்படாதவராய் இருக்கவேண்டுமென்பதும் பொருளற் றனவேயாகும். செனெட்டின் ஒப்புதல் பெற்றே நியமனம் செய்ய வேண்டுமென்ற முறை, ஜனாதிபதியின் கெட்ட அல்லது தகாத நியமனங்களால் தவறிவிட்டது. இதன் பயனாகக் கமிஷனர்களைத் தெரிவு செய்வதில் அரசியல் செல்வாக்கு சிறப்பிடம் பெற்றது. தங்களது பெரும் ஆர்வத்தால் ஒழுங்கமைந்த தொழிற்சாலைகளைத் தாக்கியவர்கள் மறுபடியும் கமிஷனர்களாக அமர்த்தப்படுவது செனெட் ஒப்புதலைப் பெறவேண்டி யிருந்ததால் தடைப்பட்டது.[1]

சில சமயங்களில், அரசியற் பற்றற்ற குழுவினர் சிலர் தயாரித்துக் கொடுத்த பட்டியலிலிருந்து தலைமை நிர்வாகி தெரிவு செய்ய வேண்டுமெனும் கட்டுப்பாடு இவரது தெரிவுரிமையைக் கணிசமாகத் தடை செய்கிறது. எனவே, மாநிலப் பல்கலைக் கழகத் தலைவர்களைப் போன்ற நடு நிலைக் குடிமக்களைக் கொண்ட குழுவைச் சட்டமூலமாக நியமிக்கலாம்; இந்தக் குழுவினரால் தெரிவிக்கப்படுபவரிடையே யிருந்து கவர்னருக்கு வழங்கச் சில சிறப்பான கட்டுப்பாட்டுக் கமிஷன் களுக்கு உறுப்பினர்களைக் கவர்னர் நியமனம் செய்ய ஏற்பாடு செய்ய லாம். மற்ற நிகழ்ச்சிகளில், ஒரு குறிப்பிட்ட தனி நலக் குழுவினர் கொடுத்த பட்டியலிலிருந்து கமிஷன் உறுப்பினர்களைத் தெரிவு செய்யுமாறு சட்டசபை கவர்னரை வற்புறுத்தலாம். கவர்னரை நம்பாததையும், பொதுநலத்தில் தனி நலக் குழுவின் வியத்தகு நம்பிக்கையையும் இது வெளிப்படுத்துகிறது. இத்தகைய ஏற்பாடுகள், அடிக்கடி, ஒரு தொழில், அலுவல் அல்லது பொருளாதாரக் குழு தானே செய்துகொள்ளும் கட்டுப்பாடுகளுக்காகச் சட்டசபை பதவி துறத்தலு முண்டு. சில வேளைகளில், போட்டியிடும் பல்வேறு தனி நலக் குழுக்கள் இந் நியமன முறையில் பங்கு பெறுகின்றன. இவ் விதத் தனி நலக் குழுக்கள் ஒவ்வொன்றிலிருந்தும் தலைமை நிர்வாகி சிலரைத் தெரிவு செய்து அமர்த்தவேண்டியிருக்கும். தனி நலன் களின் உறுப்பினர்கள் இவ்வாறு சமன் செய்யப் பெறுவதால், கமிஷ னின் முடிவுகள் பொதுநலனைப் பிரதிபலிக்கும் என்று சிலர் நம்பு

[1] Harris, Joseph p., 'The Advice and Consent of the Senate', p. 267 ff.

கின்றனர். இந் நம்பிக்கையை ஐயப்பாடுடன்தான் ஆய்வாளர்கள் நோக்குவர்.

சுயேச்சையின் முறையான அளவுகோல்களில் விலக்கும் அதிகாரம் மிக முக்கியமானதாகும். எந் நேரத்திலும் விலக்கக்கூடிய ஒரு கமிஷனர் தலைமை நிர்வாகியின் கொள்கையை எதிர்க்கமுடியாத நிலையில் இருக்கிறார். உண்மையில் சட்டம், கமிஷனர்களை நிர்வாகியின் விலக்கும் அதிகாரத்திற்கப்பால் வைக்கவில்லை. வாய்மையற்ற அல்லது திறமையற்ற பொது அலுவலர்களைப் பதவியிலிருந்து விலக்கும் ஒரே முறை துரோகக் குற்ற விசாரணை (impeachment) யாகும். இத் துரோகக் குற்ற விசாரணையைச் சட்டசபை நடத்தும். இது தடைகள் நிறைந்த கடினமான முறையாகும். ஆனால் தலைமை நிர்வாகியின் விலக்கும் அதிகாரத்தைச் சில குறிப்பிட்ட காரணங்களால் கட்டுப்படுத்தலாம். சுயேச்சையான கமிஷன்களைப் படைக்கும் சட்டங்கள், திறமையின்மை, கடமையைப் புறக்கணித்தல், பதவியில் தீவினை செய்தல் போன்ற வழக்கமான காரணங்களையே பதவி விலக்கத்திற்குக் கூறியிருக்கின்றன. பதவி நீக்கம் பற்றிச்சட்டம் ஒன்றும் குறிப்பிடவில்லையென்றாலும், கொள்கை காரணமாக அரை குறையான நிறுவனங்களின் கமிஷனர்களை ஜனாதிபதி விலக்கமுடியாது. பதவி நீக்கம் ஓர் இறுதி நடவடிக்கை. இது அடிக்கடி நிகழ்வதில்லை. இருப்பினும், இவ் வதிகாரம் இருக்கிறதோ இல்லையோ, இது ஜனாதிபதியின் இறுதியான அதிகாரத்திற்கு ஒரு தடையாகும். இச் சூழ்நிலையில்தான் இவரது கட்டுப்பாட்டுக் கொள்கைபற்றிக் கமிஷனர்கள் ஆராய்ந்தனர்.

நிதி ஆதாவும் அடிப்படையான அதிகாரமும்: நிதி ஆதாவிற்காகத் தலைமை நிர்வாகியையும் சட்டசபையையும் சார்ந்திராதிருப்பது சுயேச்சையின் மிக முக்கியமான அளவுகோலாகும். அதிகாரம் வழங்குவதிலும் அதிகாரத்தைத் திருப்பிப் பெற்றுக்கொள்ளுவதிலும் நிர்வாக பட்ஜெட், சட்டசபையின் நிதி ஒதுக்கல், ஆகிய கருவிகளின் சிறப்பை நாம் குறைத்துக் கூறலாகாது. கமிஷன் வேறு வழியில் பெற்றிருக்க முடியாதவைகளை இக் கருவிகள் தலைமை நிர்வாகிக்கும் தனிப்பட்ட சட்டமியற்றுநருக்கும் கிடைக்காத செல்வாக்கைக் கொடுக்கின்றன. தாமாகவே நிதிவசதி செய்துகொள்ளும் கமிஷன்கள் இந் நிர்வாக சட்டசபை முறைக் கட்டுப்பாட்டிலிருந்து சுயேச்சையாய் இருக்கின்றன. கூட்டரசு இருப்பு முறையில் (The Federal Reserve System) கவர்னர்களின் கழகம் ரிசர்வு பாங்குகளின் மீதான மதிப்பீடுகளை நேர்முகமாக ஆதரிக்கிறது. கமிஷன்களின் கட்டுப்பாடு அதிகாரத்திற்குட்பட்டு, பாங்கிங், ஈட்டுறுதி, பொதுப் பயன்கள், வேளாண்மைப் பொருள் விற்பனை, தொழில் அனுமதிச் சீட்டு வழங்குதல்

பற்றிய மாநிலக் கமிஷன்கள் முழுமையாக அல்லது ஒரு பகுதி கம்பெனிகளிலிருந்தும் தனியார்களிடமிருந்தும் பெறும் மதிப்பீட்டுக் கட்டணங்களைப் பயன்படுத்திக்கொள்கின்றன. சுயேச்சைக்கு ஒரு வழியாக நிதிசுய ஆதாரவு ஒரு சிறந்த கருவியாகும். ஆனால், நிதி அதிகாரத்தைப் பெற்றுள்ள சட்டசபையின் ஜனநாயக வரலாற்றிற்கு இது முரணாகச் செல்கிறது.

சுயேச்சையான நிறுவனங்களைப் படைத்தவர்கள், இத்தகைய நிறுவனங்கள், சட்டசபை மானியம் வழங்கும் கட்டுப்பாட்டு அதிகாரத்தின் சார்பிலிருந்து விடுதலை பெறுவதில் வெற்றியடைவதில்லை. காங்கிரசும், மாநிலச் சட்டசபைகளும் சுயேச்சை நிறுவனங்களின் அதிகாரத்தை ஒழித்துவிடலாம் ஆகையால், அடிக்கடி, ஒரு நிறுவனம் நாம் இங்கு மறு ஆய்வு செய்யும் எல்லா வழிகளாலும் சுயேச்சையுடையதாகும். இதனுடைய அதிகார வரம்பை நீட்டித்து முடிவுகளைச் செயல்படுத்த அதிகாரம் பெறச் சட்டசபையை நிறுவனம் நாடவேண்டும். நிறுவனத்தை ஒழிக்கவோ வலிமை இழக்கச் செய்யவோ ஒரு மசோதாவைச் சட்டசபையில் கொணரும்பொழுது இது சட்டசபைப் போர்க்களத்தில் இறங்கவேண்டும்.[2]

அரசியல் கூறுபாடுகள்: சட்டங்கள் ஏற்கவில்லையென்றாலும் தலைமை நிர்வாகி சார்பிலிருந்து நிறுவனங்களை விடுவிக்க இரண்டு இறுதியான கூறுபாடுகள் இருக்கின்றன. நிறுவனங்கள் செல்வாக்குக் குழுக்களுடன் நேச உறவுகொள்ளுதல் ஒன்றாகும். சட்ட அதிகாரம் பெற்ற கட்டுப்பாடுகளுக் கெதிராகச் செல்வாக்குக் குழுக்கள் அரசியல் பொருளாதார அதிகாரத்தைப் பயன்படுத்திக் காப்பீற்குரியவர்களைக் காக்க முடிகிறது. பயன்பாடுகளின் கமிஷன் பயன்பாடு கம்பெனியின் ஆதரவைப் பெற்றால், பாங்கிங் கமிஷனை பாங்கிற்கு அடங்கியதெனக் கருதினால், விளையாட்டுகள்பற்றிய கமிஷனை ஒருங்கமைந்த விளையாட்டுக் கழகங்கள் வலிமையோடு ஆதரித்தால், பெரிய தொழிலாளர் அமைப்புகளுக்குத் தொழிலாளர் துறை ஆதரவு தேட விரும்பினால் செல்வாக்குடைய மருத்துவக் கழகங்களை மருத்துவ அனுமதிச் சீட்டு வழங்கும் கழகம் நாடினால் தலைமை நிர்வாகியும் சட்டமியற்றுநரும் கட்டுப்பாடு நிறுவனங்களைக் கட்டுப்படுத்த முயலும்பொழுது உடனடியாகத் தோல்வியடைவர்.

தலைமை நிர்வாகி நிறுவனத்தின் சுயேச்சையில் தலையிடுவதை எதிர்க்கப் போதிய அரசியல் அதிகாரத்தை வளர்த்துக்கொள்ளும்

[2] அரசியலமைப்புப் பிரிவு ஒரு சில மாநில நிறுவனங்களைப் படைத்து இவைகளுக்கு அதிகாரங்களையும் அளித்திருக்கிறது. எனவே, சட்டசபையைச் சார்ந்திருக்கவேண்டியதில்லை. ஆனால், இத்தகைய நிறுவனங்கள் எடுத்துக்கொண்ட அரசியலமைப்புத் திருத்தங்களை வசப்படுத்த அரசியல் போராட்டத்தில் பங்கு பெற வேண்டியிருக்கிறது.

திறமை இரண்டாவது கூறுபாடாகும். இப் போக்கில், செல்வாக்குக் குழுக்களின் பசப்பு, ஒரு பெரும் படியாகும். இத்துடன் நிறுவனத் தலைவர், நிர்வாகியின் அரசியல் கட்சியில் ஒரு பெரும் உட்குழுவைக் கட்டுப்படுத்தினல் தலைமை நிர்வாகி நிறுவனத்தை எதிர்க்கவியலாது. செய்தித்தாள்களின் பதிப்பாசிரியர்கள், கல்வித் (துறைத்) தலைவர்கள், சிவில் அமைப்புகள், தொழில்சார்ந்த கழகங்கள், மாதர் சங்கங்கள், அல்லது சட்டமியற்றுநர், கட்சித் தலைவர்கள் போன்ருேர்களின் நல்லெண்ணத்தை இவர் விடாதுபெற்ருல், நிர்வாகி நிறுவனங்களைக் 'கடந்து' செல்வது குறைவாய் இருக்கலாம்.

பொதுமக்களின் கட்டுப்பாட்டிற்குள்ளான சட்டசபையிலிருந்தும் நிர்வாகப் பிரிவுகளிலிருந்தும் கட்டுப்பாட்டு நிறுவனங்களின் பொதுக் கருத்திற்கு இணக்கமுடைமை எழுகிறது. நடைமுறையில் பல கட்டுப்பாட்டு நிறுவனங்கள் ஒரு கணிசமான அளவு சுயேச்சை பெற்றிருக்கின்றன. கோட்பாடும் நடைமுறையும் மோதுகின்றன.

2. கட்டுப்பாட்டுப் பணியின் தன்மையும் நடத்தையும்

கட்டுப்பாட்டின் சாரம்: (அ) தலைமை நிர்வாகியையும் சட்டசபையையும் விட்டுக் கட்டுப்பாட்டு நிறுவனங்கள் சுயேச்சையாய் செயல்படவேண்டுமா; (ஆ) சுயேச்சையான நிலை சுயேச்சையான நடத்தைக்கு வழி காட்டுகிறதா; (இ) சுயேச்சைநிலையை உறுதிப் படுத்த மேற்கொண்ட வழிகள், உண்மையில் சுயேச்சை நிலையை அடைய வழிசெய்கின்றனவா; (ஈ) சுயேச்சையான கட்டுப் பாட்டுக் கமிஷன்கள் அல்லது கழகங்களை நடு நிலையுணர்வுடன் ஆய்தற்கு, சுயேச்சையான நிலை, சுயேச்சையான நடத்தை, சுயேச்சை நிலையைப் பெறுவதற்கான வழி முறைகளோடு மற்ற கருத்துகளும் சேர்க்கப்பட வேண்டுமா, என்பனபோன்ற வினக்கள் கட்டுப்பாட்டை அமைப்பதற்கு அடிப்படையான வினக்களாகும். கட்டுப்பாட்டு முறை என்னவென்பதை அறிந்துகொள்வதன் வழி யாகத்தான் இவ் வினக்களை அணுகவேண்டும்.

தனிமனிதர்கள், குழுக்கள் இவைகளின் நடத்தையின் இணக்க மளிக்கத்தக்க எல்லையின் அரசாங்க வரையறையே கட்டுப்பாடாகும். சாலையிலுள்ள நிறுத்த விளக்குகளைக் (stop lights) கவனித்தல், வீடுகள் கொள்ளையிடப்படாமலிருத்தல், குழந்தைகளைப் பள்ளிக் கனுப்புதல் போன்றவைகளுக்கு எளிதான கட்டுப்பாடுகள் தேவை யாகும். இவ் வகைக் கட்டுப்பாடுகளில், பொதுக் கொள்கைபற்றிய சரிநுட்பமான விதிகளைச் சட்டசபை தனக்கே உரிய முறையில் வரையறை செய்கிறது. சட்டத்தை மீறுகின்றவர்களைக் கைது

செய்வது போலீஸ் துறையினர்க்கும், சுற்றித்திரியும் அலுவலர்களுக்கும் எளிதாகும். ஒரு சட்டம் உண்மையில் மீறப்பட்டதா இல்லையாவென்பதை இறுதியாய் முடிவு செய்யப்போதிய சான்றுகள் அளித்தால் நீதிமன்றங்களுக்குப் பெரிய பிரச்சினை எதுவும் இருக்காது.

எழுதப்பெற்ற எளிமையான இவ் வகைக் கட்டுப்பாட்டை மிகையாக வலியுறுத்தலாம். உண்மையில், திட்டவட்டமான சட்டங்களையும் அவசரச் சட்டங்களையும் செயல்படுத்துவதில் ஆட்சி இயல் யுக்தாதிகாரமிருக்கிறது. ஆனால், இது முறையணையாதது; எனவே, எழுதப்படும் சட்டங்கள் பலவற்றில் இது புறக்கணிக்கப்படுகிறது. போக்குவரத்து விதிகளைமீறியதற்காகக் கைது செய்வதற்குப் பதிலாகத் தண்டனையை மேற்கொள்ளலாம். போலீஸ் தலைவர்களும் மேயர்களும் கண்டிப்பான ஞாயிற்றுக் கிழமைச் சட்டங்களையும், சூதாட்டத் தடை, விபசாரத்தடைச் சட்டங்களையும் வேண்டுமென்றே செயல்படுத்தாமல் இருக்கலாம். எவ் வழக்குகளை நீதி மன்றத்திற்குக் கொண்டுபோகலாம், எதை விட்டுவிடலாம் என்பனவற்றை அரசாங்கக் குற்ற விசாரணை வழக்கறிஞர் முடிவுசெய்யலாம்.

விதிவகுத்தலும், அவ்வப்போதைய முடிவுகளும்: மிகச் சிக்கலான கட்டுப்பாட்டுவகையில், ஆட்சி நிறுவனங்களுக்குச் சட்டசபை முறையாக ஒப்படைத்த பரந்த உசித ஆட்சி இயல் அதிகாரம் மிகச் சிறப்புடையதாகும். சமூக அல்லது பொருளாதார வாழ்க்கையின் நடத்தைவிதிகளைத் திட்டவட்டமாகத் தெளிவாக வரையறை செய்யச் சட்டசபைகள் நம்பிக்கை இழக்கின்றன. இதற்குப் பதிலாக, இரயில், மின் ஆற்றல் கட்டணங்கள் நியாயமாகவும் நேர்மையாகவும் இருக்கவேண்டுமென்றும், உணவு விடுதிகளும் பால் பண்ணைகளும் 'சுகாதாரமுறையில்' இருக்கவேண்டுமென்றும், வேலைக்கமர்த்துவோர், ஊழியர்களின் 'உயிரையும், சுகாதாரத்தையும், சேமத்தையும்' பாதுகாக்கவேண்டுமென்றும், வணிக நடைமுறைகள்' நேர்மையற்றனவாகவும், ஏமாற்றுவனவாகவும் இருக்கலாகாதென்றும், நேர்மையற்ற போட்டியும் இருக்கலாகாதென்றும் சட்டசபைகள் சட்டமியற்றுகின்றன. சட்ட ஆக்கத்தின் அளவும், சட்டமியற்றுநரிடம் சிறப்பறிவின்மையும், சில வேளைகளில் சட்டசபையின் தட்டிக்கழிக்கும் மனப்பான்மையும் சட்டங்களைத் தெளிவற்றமுறையில் ஆக்குவதோடு, ஆட்சி, நீதிமன்றம் போன்றவைகளின் நடவடிக்கைகளால் நீண்ட காலத்திற்குப் பிறகு சரி நுட்பத்தையும் தெளிவையும் இச் சட்டங்கள் பெறுகின்றன. காரணம் எதுவாயினும், எந்தச் சட்டங்கள் சட்டங்களில்லையென்பதைச் சட்டசபை நுட்பமாக வரையறை செய்ய இயலாமையால், ஆட்சி இயல், நீதிமன்ற உசித அதிகாரப் பரப்புகள் பெரியனவாய் வளர்ந்துள்ளன.

சட்டசபை பரந்த உசித அதிகாரத்தை ஒப்படைக்க முடிவுசெய்து விட்டால், இத்தகைய அதிகாரத்தைச் சட்டசபை, நீதிமன்றம் நிர்வாக நுட்ப முறைகளில் அல்லது வேறொரு முறையில் எதைப் பின்பற்றலா மென்பது ஒரு பிரச்சினையாக எழலாம். பல கட்டுப்பாட்டு நிறுவனங் கள் இத்தகைய கூட்டு முறைகளைப் பயன்படுத்துகின்றன. ஆனால், இம் முறைகளின் உட்சிறப்புகளை, மாறுபடுகின்ற முக்கியத்துவத்தி லிருந்து நன்றாக அறிந்துகொள்ளலாம். சட்ட ஆக்க நுட்பங்களில் கவனம் செலுத்தினால் நிறுவனங்கள், சட்டசபை செய்யத் தவறியவை களைச் செய்யத் தொடங்கும். சட்ட முரணாகக் கருதத்தக்க சட்டங்களை நிறுவனங்கள் வரையறுக்க முற்படும். விதிகளையும் ஒழுங்குமுறை களையும் பயன்படுத்தி நிறுவனம் இதைச் செய்யும். எடுத்துக்காட் டாக, மாநிலத் தொழிலாளர் துறை செய்த தொழிற் பாதுகாப்புச் சட்டத் தொகுப்புகள் இருக்கின்றன. சட்டசபைகள் வலியுறுத்தும் வேலைப் பாதுகாப்புகளை முதலாளிகள் தொழிலாளர்களுக்குக் கொடுக்க, குறிப்பாக முன் எச்சரிக்கையுடன் பாதுகாப்பு முறைகளைச் சட்டசபை நிறைவேற்றிக் கொடுத்துள்ளது. இத்தகைய பொது விதிகளை வகுக்க, கட்டுப்பாட்டு நிறுவனங்கள், தொடர்புடைய எல்லாப் பொரு ளாதாரக் கருத்துகளையும், பாதிக்கப்பட்ட நலங்களின் அறிவுரையை யும் பெற்று முழுமையாக ஆராய்வதில் ஈடுபடவேண்டும்.

மறுபுறத்தில், நீதிமன்ற வழிமுறையில் உசித அதிகாரங்களைச் செயல்படுத்த வேண்டுமானால், தெளிவற்ற சட்டம் அல்லது இங் கொன்றும் அங்கொன்றுமான வழக்கு முடிவுகளைக் காட்டிலும், நம்பத் தகுந்த முழுமையான உதவிக்குத் தொழிற்சாலைகள் குடிமக்களின் தேவைகளைக் கவனிக்காமல் நிறுவனம் ஒவ்வொரு வழக்கையும் வரும் பொழுது முடிவு செய்யவேண்டும். பல நிறுவனங்கள், தனி மனிதர்கள், கம்பெனிகள் அல்லது தொழிற்சங்கங்கள் முறையாக வழக்குகளைத் தங்க ளிடம் கொண்டு வருமென்று எதிர்பார்க்கின்றன. சில நிறுவனங்கள், சட்டத்தை மீறுகிறவர்களை முந்திக்கொண்டு தேடிப்பிடித்து முறை யான விசாரணைக்கு வேண்டிய சான்றுகளைப் பெறுகின்றன. இன் னும் சில சட்டத்தின்கீழ் இயங்குகின்றன. இச் சட்டங்கள், மதுக் கிடங்கு ஒன்றைத் திறக்கவும், இரயில் பாதையை நீட்டவும், வைத்தியம் செய்யவும், அல்லது வரிகளை உயர்த்தவும் ஒவ்வொரு தனி மனிதனும் அல்லது குறிப்பிட்டதொரு நடவடிக்கையையெடுக்க விருக்கும் கம் பெனி, நடவடிக்கையெடுக்கும் முன் நிறுவனத்தின் அனுமதி கேட்டு விண்ணப்பிக்க வேண்டும். வசதிக்கும் தேவைக்குமான ஒரு சான்றை அனுமதிச் சீட்டாக நிறுவனத்திடமிருந்து பெறவேண்டும்; அல்லது ஒரு வரிபற்றிய கட்டளையைப் பெறவேண்டும்.

இரண்டு கட்சிகளுக்கிடையே தகராறுகளைத் தீர்க்கவேண்டு மென்றால், ஒன்றன்பின் ஒன்றாய் அணுகு முறையில் பெரும் பயன்

கிடைக்கிறது. எடுத்துக்காட்டாக, வேலை கொடுப்பவரிடமிருந்து காயமடைந்ததொரு வேலைக்காரர் இழப்பீடு கேட்கும்பொழுதும் அல்லது பொருள்களை ஏற்றிச் செல்லும் கப்பலுக்குச் சொந்தக்காரர், இரயில் பாதை மாநிலங்களுக்கிடையேயான வணிகச் சட்டத்தை மீறியதால் அடைந்த இழப்பிற்கு ஈடு கேட்கும்பொழுதும் வழக்குகளை ஒன்றொன்றாக அணுகுவதில் பயனிருக்கிறது. பொதுக் கொள்கையை வரையறை செய்யவேண்டியதிலும் பொது நலன்கள், முன் தனி நலனுக்குட்பட்டிருந்த இடங்களில் பொது நலனை வலிமையுடன் முன்னேற்ற வேண்டியதிலும் பொருளாதார வட்டத்தின் முக்கிய மானதொரு பகுதி விதிகளைத் தெரிந்துகொள்ள விரும்புவதிலும் நிலை முற்றிலும் வேறானதேயாகும்.

ஆட்சி முறை நோக்கு: கட்டுப்பாட்டை அணுகும் மூன்றாவது முறை ஆட்சி இயல்புடையதாகும். இதனுடன் நெருங்கித் தொடர்பு கொண்ட முறை பார்வையிடலின் கட்டுப்பாட்டுப் பணியாகும். அரங்குகளிலும் அலுவலகக் கட்டிடங்களிலும் தீத்தடுப்பு ஏற்பாடுகளை ஆய்வாளர் சோதனை செய்கிறார். தொழிற்சாலைப் பாதுகாப்புச் சட்டங்களையும் கூலி வேலை நேரம்பற்றிய சட்டங்களையும் பயன் படுத்துவதை இவர் நிர்ணயிக்கிறார். இவர் முடிதிருத்தகங்களிலும், பால் பண்ணைகளிலும், உண்டிச் சாலைகளிலும் சுகாதார விதிகள் பின்பற்றப்படுவதையும் பார்வையிடுகிறார். ஜப்பானிய வீட்டில் பரவுவதைத் தடுக்கக் கார்களை இவர் நெடுஞ்சாலைகளில் நிறுத்துகிறார். பாங்குகளில் பணம் வைத்திருப்போரின் சேமிப்புகளைப் பாதுகாக்க, பாங்க் பதிவுகளை இவர் பார்வையிடுகிறார்.

ஆய்வாளர் தம் ஆய்வினால் சட்டம் மீறியதை வெளிக்கொணரும் பொழுது 'ஆம்' அல்லது 'இல்லை' என்று கேள்விகளுக்கு விடை தரும் தன்னியங்கியல்லர். தற்கால ஆய்வாளர் பெரும்பாலும் குறிக்கோள் நோக்குடையவராய் இருக்கிறார். இவர் தம் அதிகார வரம்பிற் குட்பட்டுக் கட்டுப்பாடுகள் என்னவென்பதையும் சட்டம் மீறியதற்குத் தண்டனை என்னவென்பதையும் மக்களுக்குச் சொல்லக் கடமைப் பட்டவர். மேலும் இவர், இக் கட்டுப்பாடுகளின் அவசியம் யாவை என்றும் இவைகளுக்கு ஏன் கட்டுப்படவேண்டுமென்றும் விளக்க வேண்டும். வேறுவிதமாகக் கூறினால், இக் கட்டுப்பாடுகளுக் குட் பட்டவர்கள் இவற்றை நன்றாகத் தெரிந்துகொள்வதாலும் இவற்றின் செயற்பாட்டிற் குட்பட்டவர்கள் உண்மையிலேயே சட்டம் மீறுவதில் குறைவதாலும், ஆய்வும் செயற்பாடும் இங்குச் செழித்து வளர்கின் றன.

ஆய்வாளரின் கல்வி சார்ந்த பணியின் சிறப்பு இவரது உசித அதிகாரத்திற்குப் பாந்த நோக்கைக் கொடுக்கிறது. முதலிரண்டு

சட்டமீறல்களை மீறுகின்றவர்களுடன் கல்வி சார்ந்த ஓர் ஆய்விற்குப் பயன்படுத்த ஒரு வாய்ப்பாக எடுத்துக் கொள்வதேயன்றி இவர்களைத் தண்டிப்பதற்கல்ல.

ஆய்வாளரின் கண்டிப்பில்லாத நிறைவேற்றத்திற்கு நீதிசான்ற பரிகாரம் கிடையாதென்பது குறிப்பிடத்தக்கதாகும்.[8] ஒரு நகர ஆய்வுச் செயலகம் தன் தளர்ந்த கொள்கையை மாற்றிச் சட்டத்தை அப்படியே நிறைவேற்றிச் செலவில்லா மாற்றம் இடரானதென ஒரு சினிமாக் கொட்டகையை மூடிவிடும்படி அல்லது குறிப்பிட்ட உண்டிச் சாலைகளுக்குச் சுகாதாரமின்மைக்காக வரிவிதிக்கவும் ஆய்வாளர் முற்படலாம். ஆய்தல் ஒரு குறிப்பிட்ட சிறப்பு முறைக் காவலேயாகும். இது கட்டுப்படுத்துவோருக்கும் கட்டுப்படுத்தப்படுவோருக்கும் இடையே கூட்டுறவிற்கான வாய்ப்புகளை அளிக்கிறது.

அணுகும் முறைகளின் கலப்புகள் : சட்ட ஆக்க, நீதிமன்ற, நிர்வாகக் கட்டுப்பாடு முறைகளை வரையறை செய்யும் முறைகளைப்பற்றி அறிஞர்களும் கட்டுப்பாடு அலுவலர்களும் ஐயுறுகின்றனர். இவ் வணுகும் முறைகளில் ஒரே சமயத்தில் அடிக்கடி இரண்டு அல்லது மூன்று முறைகளை ஒரே நிறுவனத்தில் இணைப்பதே இத்தகைய ஐயத்திற்கு அடிப்படையாகும். நடைமுறையில் சட்ட திட்ட முறையாகிய சட்ட ஆக்க முறையும், ஒன்றன் பின் ஒன்றாகிய நீதிமன்ற அணுகு முறையும் சேர்ந்தே காணுகின்றன. எடுத்துக்காட்டாக, சில மாநிலங்களில் தொழிலாளர் இழப்பீட்டுக் கழகம், தொழிலாளர் காப்பீட்டுச் சட்டத் தொகுப்பை வகுப்பதோடு தொழிலாளர், தொழிற்சாலையில் எதிர்பாரா இடருக்குள்ளாகி இழப்பீடு கேட்பதையும் இக் கழகம் ஆராய்கிறது. இவற்றுடன், கட்டுப்பாட்டு நிறுவனங்கள் நிர்வாக, ஆட்சி இயல் பொறுப்புகளையும் பெற்றிருக்கின்றன. சுயேச்சை நிறுவனங்களுள் அரசுகளுக்கிடையேயான வணிகக் கமிஷன் குறிப்பிடத் தக்கதாகும். இதனுடைய இரயில் பாதைகள், டிரக் (Truck) கம்பெனிகளின் நல்ல விளம்பரம் பெற்ற கட்டண நிர்ணய வேலை, நீதிமன்ற நடைமுறைகளையொட்டிய ஒரு வகையான சட்ட ஆக்கப் பணியேயாகும். ஆனால், கமிஷன் காப்பீட்டுத் தரங்களைத் தன் சிப்பந்திகள் வழியாக ஆண்டிற்கு மிலியன் சரக்குக்காரர்களையும், 100,000 வாகனங்களையும் 40,000 மோட்டார் வாகனங்களையும் சோதனையிடுகிறது.

[8] Martin, John-Bartlow., 'The Blast in Centralia No. 5: A Mine Disaster No one Stopped', Harper's Magazine, 1948. Vol. 196, P. 198 ff. இதன் சுருக்கம் : Waldo, Dwight, ed. 'Ideas and Issues in Public Administration', p. 2-22, New York: Macmillan, 1953. கட்டுப்பாடுகளைத் தளர்த்திப் பயன்படுத்துவதோடு கவனமான மேற்பார்வைக்கான சிறந்த ஆய்வை இந் நூல்களில் காணலாம்.

உண்மையில், சுயேச்சையான கமிஷன்களை நிறுவச் சட்ட ஆக்க, நிர்வாக, நீதிமன்ற முறைகளின் கலப்பையே சிறந்த கொள்கையாகச் சிலர் வாதிடுகின்றனர். எப்படி வாதித்தனரென்றால், அதிகாரப் பிரிவினைக் கோட்பாட்டின்படி, அரசாங்கத்தின் மூன்று பிரிவுகளும் அரசியலமைப்பு வழி வந்த அதிகாரங்களை ஒவ்வொரு பிரிவும் தனித் தனியே செயல்படுத்த வேண்டும். இதன் விளைவாகச் சட்ட ஆக்க, நீதிமன்ற நிர்வாக அதிகாரங்களைச் செயல்படுத்தும் ஒரு கட்டுப் பாட்டு நிறுவனம், அரசியலமைப்பின்படி இம் மூன்றினுள் எதையும் சார்ந்திருக்கமுடியாது. எண்ணற்ற நிர்வாகத் துறைகளும் நிறுவனங் களும் இம் மூவகை வேலைகளைச் செய்வதை இந்த வாதம் புறக்கணிக் கிறது. இம் மூவகை அதிகாரப் பிரிவினைக் கோட்பாடு, 'பொருந்தாத' விடுபட்டவைகளைச் சேர்த்து ஒரு நான்காவது துறையை அமைக்க வழி செய்யாதது இக் கோட்பாட்டின் வலிமையின்மையைக் காட்டு கிறது.

நிகழக்கூடிய புதிய வகைகள் : கட்டுப்பாட்டுச் செயலுக்கு இப் பழமையான வகைகளைப் பயன்படுத்த முயல்வது இதன் இரண் டாவது குறைபாடாகும். ஏனெனில், இவ் வகைப்பாடு, பொதுக் கொள்கையின் குறிக்கோள்களை அடையக் கிடைக்கும் பல்வேறு வழிகளைப் புறக்கணிக்கிறது.[4] இவ் வழிகளில் மிகச் சிறந்தது உண்மையைக் காணுதல், பகுத்தாய்வு, பேச்சுவார்த்தைகள், இசை விப்பு முதலியவைகள், ஒருவருடைய சிந்தனை மரபு வழியில் இருக்கு மானால் இவைகள் பார்வையிலிருந்து நழுவிவிடுகின்றன. ஒரு முழுத் தொழிற்சாலை அல்லது செயலைக் கட்டுப்படுத்தும் கமிஷன் பகுத் தறிவையொட்டி முடிவுசெய்யும் தரங்களை ஏற்கமுடிவதில்லை. தன் சிப்பந்திகளின் உதவியுடன் கமிஷன், பொருளாதாரம், தொழில் நுட்பப் பொறியியல், வரலாறு போன்ற துறைகளில் நிறைந்த அறிவையும் இதன் பொறுப்பிற்குட்பட்ட தொழிற்சாலை அல்லது தொழிற்சாலைகளின் பிரச்சினைகளையும் நன்கறிந்து கொள்கிறது. சிறப்பு வாய்ந்த அல்லது புதியவைகளை அணுகும்போது கமிஷனின் தகவலுடன் இவற்றையும் சேர்த்துக்கொள்ளவேண்டும். குறிப் பிட்ட கம்பெனியின் பதிவுகளை இது விவரமாய் ஆராயவேண்டிவரும். கிடைக்கும் தகவல்களை வைத்துக்கொண்டு கமிஷன் விழிப்புடன் ஒரு குறிப்பிட்ட கம்பெனியைப்பற்றிய முடிவு, இதே நிலை யிலுள்ள மற்ற கம்பெனிகளின் சப்ளையர்கள், வாடிக்கையாளர்கள், தொழிலாளர்கள், பங்குதார்கள், கடன் கொண்டவர்கள் போன் ரோரை எப்படிப் பாதிக்கிறதென்பதைக் கவனிக்கும்.

[4] Redford, Emmette S., 'Administration of National Economic Control' New York: Macmillan, 1952.

பகுத்தாய்வும், ஆராய்ச்சி வழியாக உண்மையைக் கண்டுபிடிப்பதும் கட்டுப்பாட்டில் ஒரு பாகமாகிறது. மாற்று வழிகளின் எல்லையைச் செய்திகள் சுருக்கிவிடும்பொழுது, அடிப்படையான சமூகமதிப்புகளின் முதன்மைகளை ஒதுக்கும் செய்திகளிலிருந்து ஆய்வு தொடங்கும். இவ் வாய்வு, நுகரும் பொதுமக்களின் நலன்களுக்கும் அல்லது பிரதிநிதித்துவம் பெறாத நலன்களுக்கும் சிறப்புச் செய்யலாம். பகுத்தாய்வு, வருங்காலத் தொழில் வளர்ச்சிப் போக்கைச் சுட்டிக்காட்டிக் கிடைக்காத செய்திகள்பற்றி யூகம் செய்து முடிவுகளின் எதிர்வினையை எதிர்பார்க்கிறது. கட்டுப்பாட்டின் ஒரு நிலையாக, பகுப்பு இதன் சிறப்பில் ஒரு நுண்ணறிவு முறையாகும். பொதுமக்களின் பெருமளவு நலனுக்கும் உடனடியாகப் பாதிக்கப்பட்டவர்களுக்கும் சமமாக ஏற்றுக்கொள்ளக்கூடிய ஒரு முடிவைக் காணும் முயற்சியில் செய்திகளையும், மதிப்புகளையும் பகுத்தறிவையும் நுட்பங்களையும் இம் முறை இணைக்கிறது.

பேச்சுவார்த்தையும் இசைவிப்பும் கட்டுப்பாட்டின் இரு சிறந்த கூறுகளாகும். இதில், குற்றம் புரிந்தோர்களைத் தண்டிப்பதைக் காட்டிலும் குற்றங்களைத் தடுப்பதில் முடிவுகள் அளவிடப்படுகின்றன. கூட்டரசு வாணிகக் கமிஷனின் கீழ் எல்லாத் தொழிற்சாலைகளும் வணிக நடைமுறைபற்றிய மாநாடுகள் கூடுவதை ஆதரிக்கின்றன. இம் மாநாடுகள் குறிப்பிட்ட தொழிற்சாலைகளுக்கான சட்டத்தை விளக்கிப் பொருள் காணும் வகையில் விதிகள் செய்வதை ஆதரிக்கின்றன. சட்டப்படி செயல்படுத்த முடியாத சிபாரிசுகளை மாநாடு செய்யலாம். நேர்மையற்ற, ஏமாற்றுப் பழக்கங்களை அகற்றுவதில் சட்டத்தைக் காட்டிலும் உறுப்பினர்களுக்கு இச் சிபாரிசுகள் உதவியளிக்கலாம். மேலும், தனிப்பட்ட நிகழ்வுகளில் கமிஷன், நிபந்தனைகள்பற்றிப் பேச்சுவார்த்தை நடத்தலாம். இதனால், முறையணையா மாநாடு, கடிதப் போக்குவரத்திற்குப்பின் கம்பெனிகள், பொய் விளம்பரங்கள், பண்டங்களுக்குத் தவறான பெயரிடல் போன்ற முறைகளை நிறுத்த உடன்படலாம். ஈட்டுப் பத்திரப் பரிவர்த்தனை கமிஷன் (Securities and Exchange Commission), ஈட்டுப் பத்திர விற்பனையாளர்கள் எழுதிக்கொடுத்த பதிவு, அறிக்கைகள் கமிஷனின் தரங்களையொட்டிச் சரியான முழுத் தகவல்களைக் கொடுக்கத் தவறினால் இவற்றை விற்பனையாளர்கள் திரும்பிப் பெற்றுத் திருத்தியமைத்துக் கொடுக்கும்படி கமிஷன் ஆலோசனை கூறும். இவ்வாறு செய்வதால் விற்பனையை நிறுத்திவிடக் கட்டளையிடாமல் விற்பனையாளர்களை இக்கட்டான நிலையிலிருந்து காக்கிறது.

நீண்ட விசாரணைகளை நடத்தக் கட்டுப்பாட்டு நிறுவனத்திற்குக் காலமும் செலவும் தேவையாகின்றன. இதன் பின் கமிஷனின்

முடிவுகளைப் பல நீதிமன்றங்கள் வழியாகக் காப்பாற்றவும் வேண்டியிருக்கிறது. முழுமையான தரங்களை வலியுறுத்தி ஒரு ரொட்டித் துண்டைப் பெறுவதைக் காட்டிலும் முறையணையா வழியில் அரைத் துண்டிற்கு முடிவு செய்யும் மனப்பான்மையை இது விளக்குகிறது. எனவே, மாநிலப் பயன்பாட்டுக் கமிஷன் முறையான நடைமுறைகளை மேற்கொண்டு கட்டண வீதத்தைக் குறைப்பதைக் காட்டிலும் கம்பெனியுடன் பேச்சுவார்த்தை நடத்திக் கணிசமாகக் கட்டணத்தைக் குறைக்கலாம்.

யாருடைய வகைகள்: கட்டுப்பாட்டு நடைமுறை பலருக்குப் பலவிதமாகத் தெரிகிறது. ஏனெனில், ஒவ்வொருவரும் வழக்கமாகத் தத்தம் அடிப்படை மதிப்புகளில் இருந்தும் தத்தமக்குப் பழக்கமானதிலிருந்தும் தொடங்குவது இயல்பு. குற்றம் சாட்டப்பெற்ற ஒரு தனி மனிதனை நீதிமன்றம் நிர்வாகத்தின் சிறப்பதிகாரத்திடமிருந்து காப்பதாக ஒரு வழக்கறிஞர் கருதலாம். இவர் நீதிமன்றத்தின் சுயேச்சையையும், நீதிமன்ற நடைமுறையையும், ஒரு தனித் தகராறின் தீர்ப்பையும், மேல் நீதி மன்றத்திற்கு முறையிடும் வாய்ப்பையும் மதிக்கிறார். கொள்கை வகுக்கும் அதிகாரப் பரப்பையும், சட்ட சபைக் கமிட்டியின் விசாரணையின் ஆய்வு ஆலோசனை போன்ற நடைமுறைகளையும், சட்டமியற்றும் அதிகாரத்தையும், தலைமை நிர்வாகியிடமிருந்து பிடுங்கிக்கொள்ள நடத்தும் போராட்டத்தைப் பற்றிச் சட்டமியற்றுநர் நினைத்துப் பார்க்கிறார். சட்டமியற்றுநர்களில் பலர் வழக்கறிஞர்கள். நீதிமன்ற முறைகளை மனத்தில் கொண்டு இவர்கள் கட்டுப்பாட்டு அமைப்பையும் முறையையும் விளக்குகின்றனர்.

ஆட்சியாளர் தம் சொந்த நேர்மைபற்றியும் உண்மைபற்றியும் நம்புவது உறுதி. எனவே, பொதுக் கொள்கையை அறிவிக்கும் சட்டங்களைக் கட்டுபாடு நிறைவேற்றுகிறதென்று நினைக்கிறார். எந்த நல்ல ஆட்சியாளரும் செய்ய முயல்வதைப் போல்தான் ஒருவர் கட்டுப்பாட்டு முடிவைச் செய்கிறார். இவர் கட்டுப்பாடு செய்கிறவராய் இருந்தாலும் இல்லாவிட்டாலும், பிரச்சினைகளைச் சரியாய்க் கூற வேண்டும்: தகவல்களைப் புரிந்துகொள்ள வேண்டும்; வல்லுநர் அறிவுரை பெறவேண்டும், நீண்டகாலக் கொள்கைக்குக் குறுகிய கால முடிவு கூறவேண்டும்; ஒரு சில தனி மனிதர்களைப் பாதிக்கும் முடிவுகளை, இதே நிலையில் உள்ள அனைவரையும் கட்டுப்படுத்தும் வகையில் பொது விதியாகப் பிரிக்கவேண்டும்; குறிக்கோள்களை இழந்துவிடாமல் இசைவை இவர் பெருக்கவேண்டும். ஆனால், ஆட்சியாளர் தம் விருப்பம்போல் சுயேச்சையாகப் பணியாற்ற விரும்புவது இயற்கை. தலைமை நிர்வாகியின் தலையீட்டிலிருந்து சுயேச்சை

யாக இருக்கவும், விரிவான நடைமுறை விதித் தாமதங்களி லிருந்து சுயேச்சையாகச் செயல்படவும், கட்டுப்பாட்டு நிறுவனத்தின் முடிவை மறு ஆய்வு செய்வதில் 'இறுதியான தவற்றை' எந் நீதி மன்றமும் பெற்றுச் செய்யும் உரிமையிலிருந்து சுயேச்சையாக இருக் கவும், கட்டுப்பாட்டு நிறுவனங்களின் சட்டங்களையும் விதிகளையும் மீறியவர்களுக்காகப் போராடும் சட்டமியற்றுநர்களின் தொந்தரவி லிருந்து விடுபட்டும் சுயேச்சையாகத் தம் பணிகளைச் செய்ய ஆட்சி யாளர் விரும்புவார்.

வழக்கறிஞர், சட்டமியற்றுநர், ஆட்சியாளர் இவர்களனைவரின் பின்னணியையும் வாழ்க்கை முறையையும் பார்த்தால் இவர்கள் எடுத்துக் கொண்டிருக்கும் நிலையை நன்ருக உணரலாம். ஒவ்வொரு வரும் உண்மையின் ஒவ்வொரு பகுதியைச் சொன்னுலும் உண்மை யைத்தான் கூறுகிருர்கள். தலைமை நிர்வாகி கட்டுப்பாட்டு முறையின் மீது ஆதிக்கம் செலுத்துவதை இவர்கள் எதிர்ப்பதற்குக் காரணங்கள் இருக்கின்றன.

3. சுயேச்சையின் வரலாறு

சுயேச்சையான கட்டுப்பாட்டுக் கமிஷன்கள்: கூட்டரசு அரசாங்கத்தில் சுயேச்சையான கட்டுப்பாட்டு நிறுவனங்கள் எண்ணிக்கையில், செலவில், அல்லது சிப்பந்தித் தொகுதிகளில் என்றுமே பெரியதாக இருந்ததில்லை. அதிகார வரம்பிற்குட்பட்ட பொருளாதாரப் பரப்புகளிலிருந்து இவைகள் சிறப்படைகின்றன. சுயேச்சையான கட்டுப்பாட்டுக்கமிஷன்கள், கழகங்களென்று வழங்கப் பெறுவன ஒன்பது மட்டுமே உள. இவைகள், அரசுகளுக்கிடையே யான வணிகக் கமிஷன், கூட்டரசு இருப்பு முறையின் கவர்னர்களின் கழகம் (Board of Governors of Federal Reserve System), கூட்டரசு வர்த்தகக் கமிஷன், கூட்டரசு மின் ஆற்றல் கமிஷன், கூட்டரசுப் போக்குவரத்துக் கமிஷன், ஈட்டுப் பத்திரங்கள், பரிவர்த்தனைக் கமிஷன், தேசீயத்தொழில் உறவுக் கழகம், கூட்டரசுக் கடல் வாணிபக் கழகம், சிவில் விமானக் கழகம்[5] ஆகியவையே அந்த ஒன்பது நிறுவனங்

[5] Cushman. Robert E. என்பாரின் பட்டியலையொட்டியே இவைகளு மிருக்கின்றன. இவருடைய சுயேச்சையான கட்டுப்பாட்டுக் கமிஷன்கள் (Independent Regulatory Commissions, p. 4 ff., New York : Oxford University Press, 1941, and of the (first Hoover) Commission on Organization of The Executive Branch of the Government, 'Regulatory Commissions, p. 1, Washington: Government Printing Office, 1949. இக் கமிஷனின் தலைவர் ஹூவர் என்பவர், ஏற்றுமதி இறக்குமதிகளையும் வரி நீதிமன்றத்தையும் (Tariff Commission Tax Court), சுயேச்சையான கமிஷன்களென்று ஏற்றுக்கொண்டார். சில கட்டுப்பாட்டு அதிகாரங்களைப் பெற்றிருந்ததால் அணு சக்திக் கமிஷனையும் சுயேச்சையானது என்று கருதினர்; ஆனால், இதனுடைய கணிசமான இயக்கப்பணிகளையும் இதன்

களாகும். கூட்டரசு அரசாங்கத்தின் மொத்த ஊழியர்களாகிய 2, 3 மிலியன் பேர்களில் இதில் பணியாற்றுவோர் 11,000 ஊழியர்களே யாவர். மொத்தச் செலவு $ 70 மிலியனில் இவையனைத்திற்கு மான செலவு $ 75,000,000க்குக் குறைவானதே.

ஆனால், மொத்தத்தில் போக்குவரத்துப்பற்றியவைகளில் இவை கள் மிகையான அதிகாரம் பெற்றிருக்கின்றன. இரயில், பஸ், பார வண்டி, குழாய் வழிகள், கப்பல், ஆகாய விமானப் போக்குவரத்திலும், தொலைபேசி, தந்தி, வானொலி, தொலைக் காட்சி போன்ற செய்திப் போக்குவரத்திலும், தொழில் வர்த்தக உறவுகளால் இவைகளை நேர் மையாகவும் போட்டி மனப்பான்மையுடனும் வைத்துக் கொள்ளுதல்; அரசாங்கத்திற்குச் சொந்தமான நிலங்கள், நீர் நிலைகள், அரசுகளுக் கிடையே மின்னாற்றலை அனுப்புதல், நீர்மின் திட்டங்களிலிருந்து மின்னாற்றலை வழங்குதல், நேர்மையான கட்டணத்தில் எரிவாயுவை அனுப்புதல், பணமும் கடனும் வழங்குதல், பங்குகளையும் பத்திரங்களை யும் விற்றல், பங்குப் பத்திரமாற்று நிலையங்களை இயக்குதல், முதலாளி களுக்கும் தொழிலாளர்களுக்கும் இடையே கூட்டுப் பேரத்தையும், நேர்மையான தொழிலாளர் உறவு நடைமுறைகளையும் வளர்த்தல் போன்ற துறைகளில் இக் கமிஷன்கள் பெரும் அதிகாரம் பெற்றிருக் கின்றன.

அரசுகளுக்கிடையேயான சிறப்புக் கமிஷனில் பதினொறு உறுப் பினர் இருந்தாலும் பல கமிஷன்களிலும் கழகங்களிலும் ஐந்து அல்லது ஏழு உறுப்பினர்களே இருக்கின்றனர். உறுப்பினர்களை ஜனாதிபதி, செனெட்டின் ஆலோசனையுடனும் இசைவுடனும் அமர்த்து கிறார். (அரசுகளுக்கிடையேயான கமிஷன் தலைவர் நீங்கலாக) தலைவர்களை ஜனாதிபதி குறிப்பிடுகிறார். நடப்புக் காலத் தலைமை நிர்வாகியிடமிருந்து சுயேச்சை பெறவும் இரு கட்சியினரும் இவை களில் இடம் பெற வசதியாக உறுப்பினர் பதவிக் காலத்தை நான்கி லிருந்து ஏழாண்டென வைத்துள்ளனர். (கூட்டரசு இருப்பு முறை யின் கவர்னர் கழக உறுப்பினரின் 14 ஆண்டுப் பதவிக்காலம் நீங்க லாக) கூட்டரசு இருப்புக் கழகம், தேசீயத் தொழிலாளர் உறவுக் கழகம் ஆகிய இரண்டிலும் இரு கட்சியினரும் உறுப்பினராக இருக்க வேண்டுமென்பதில்லை. இவர்களைப் பதவியிலிருந்து நீக்குவதற்கு ஜனாதிபதியின் அதிகாரத்தில் இருக்கும் கட்டுப்பாடுகள், நினைப்பது போல் நடைமுறையில் இருக்கவில்லை. ஐந்து கமிஷன்கள், கழகங்

நிகரில்லாப் பல பிரச்சினைகளையும் கருதி இதற்கு விலக்களித்தனர். Marver, Bernstein's, 'Regulating Business by Independent Commission', Princeton : Princeton University Press, 1955. கூட்டரசு இருப்பு முறைக் கழகம், கூட்டரசு வணிகக் கழகம் நீங்கலாக ஏழு கமிஷன்கள் இந் நூலில் இடம் பெறுகின்றன. ஒவ் வொன்றும் குறிப்பிடப்பட்ட குணவியல்புகளைக் கொண்டிருக்கிறது.

களைப் பொறுத்தவரை இவற்றின் உறுப்பினர்களை, ஜனாதிபதி 'குறிப்பிட்ட காரணம்' பற்றியும் அல்லது 'திறமையின்மை'பற்றியும், அல்லது 'பதவியில் நேர்மை தவறிய'தற்காகவுமே நீக்கலாம். இவ் விதி, அரசுகளுக்கிடையேயான வணிகக் கமிஷன், கூட்டரசு இருப்பு முறையின் கவர்னர்களின் கழகம், தேசீயத் தொழிலாளர் உறவுக் கழகம், சிவில் ஆகாய விமானக் கழகம், கூட்டரசு வணிகக் கமிஷன் போன்றவற்றிற்குப் பொருந்தும். ஆனால், கூட்டரசு மின்னாற்றல் கமிஷன் (Federal Power Commission), ஈட்டுப் பத்திரங்கள் பரிவர்த்தனைக் கமிஷன், கூட்டரசுப் போக்குவரத்துக் கமிஷன், கூட்டரசுக் கடல் வணிகக் கழகம் போன்றவைகளுக்குச் சட்டம் கட்டுப்பாடுகளை விதிக்கவில்லை.[6] இருப்பினும், நடப்பில் காங்கிரசின் மௌனத்திலிருந்து ஜனாதிபதி உறுப்பினர்களை விருப்பம்போல் பதவி நீக்கம் செய்யலாமென்று நீதிமன்றங்கள் விளக்கம் கொடுக்காது.

மற்ற கட்டுப்பாட்டு நிறுவனங்கள்: முறையாக அமைந்துள்ள துறைகளும் மற்ற 'ஒரு தலைவர் நிறுவனங்களும்' சுயேச்சையான கமிஷன்களைப் போலவே ஏற்றுக்கொண்ட கட்டுப்பாட்டு அதிகாரங்களைச் செயல்படுத்துகின்றன. வேளாண்மைத் துறை, சிப்பம் கட்டுதல், கால்நடைப் பண்ணை, பண்டங்களை மாற்றுதல் போன்றவைகளைக் கட்டுப்படுத்துதல் ஒரு சிறந்த எடுத்துக்காட்டாகும் (இரயில் பாதை, ஈட்டுப்பத்திரங்கள் பரிவர்த்தனைக் கமிஷன்களுக்குச் சமமாக). நாற்பது கட்டுப்பாட்டுச் சட்டங்களைச் செயல்படுத்தும் பொறுப்பு இத்துறைக்கு இருக்கிறது. வணிகம், உள்துறை, தொழிலாளர், கருவூலம், சுகாதாரம், கல்வி, பொதுநலம் போன்ற துறைகள் முக்கியமான பொருளாதாரச் செயல்களைக் கட்டுப்படுத்துகின்றன. போர்க் காலத்தில், விலைக் கட்டுப்பாடு, உணவுப் பங்கீடு, பண்டங்களின் உற்பத்திக் கட்டுப்பாடு, பொருள்களை ஒதுக்குதல், போக்கு வரத்து, மனித ஆற்றல் பயன்பாடு போன்றவைகளைக் கட்டுப்படுத்தும் அதிகாரத்தை ஒரு தலைவரைக் கொண்ட துறைகள் பெற்றிருந்தன.

ஒரே தலைவர் துறைகளில் இரண்டு பிரச்சினைகள் தலைசிறந்திருந்தன. ஒன்று, சிறப்பு நலப் பண்புடைய மூன்று 'வாடிக்கையாளர் தொகுதித் துறைகளாகும்.' இவைகள் ஒரே தலைவரைப் பெற்று அமைதிக் காலத்தில் கட்டுப்பாட்டு அதிகாரங்களை நிறைவேற்றுகின்

[6] கூட்டரசு மின் ஆற்றல் கமிஷன், ஈட்டுப் பத்திரங்கள் பரிவர்த்தனைக் கமிஷன், கூட்டரசு செய்திப் போக்குவரத்துக் கமிஷன்கள் பற்றிய நீக்கும் அதிகாரத்தின் தடைகள் விலக்குவரலாற்றில் ஒரு நிகழ்ச்சியாகவும். இக் கமிஷன்களைப் படைக்கச் சட்டமியற்றியபொழுது பதவி நீக்கத் தடைகள் அரசியமைப்பிற்கு முரணாகத் தோன்றின. (First) Commission on Organization of the Executive Branch Government, 'Task Force Report on Regulatory Commissions.' P. 14, Washington, Government Printing Office, 1949.

றன. குடியானவர்கள், வணிகர்கள், தொழிலாளர் போன்ருேருக்கான மரபுவழிவந்தவை வேளாண்மை, வணிகம், தொழிலாளர் துறைகளாகும்.[7]

துறைத் தலைவர் அல்லது ஜனாதிபதியின் செல்வாக்கினுல் ஒரு தலைவர் துறைகளின் கட்டுப்பாட்டுப் பணிகளின் குறிப்பிட்ட வகைகள் எந்த அளவிற்குக் குறைகின்றன வென்பது இரண்டாவது பிரச்சினையாகும். எடுத்துக்காட்டாக, நீதித் துறை மற்றெந்தத் துறையையும் போல வரையறைக்குட்பட்ட நிதியையும், சிப்பந்தித் தொகுதியையும் வைத்துக்கொண்டு இவைகள் எங்குச் செறிவுடன் செயல்படலாமென்பதைத் தெரிவு செய்யவேண்டும். ஓர் ஆட்சியில் டிரஸ்ட் (trust)டிற்கு எதிரான சட்டங்களை மீறியதற்காகக் குற்றம் சாட்டப்படலாம். வேறு ஒருவகை ஆட்சியில், சட்டங்களில் எவ்வித மாற்றங்களுமில்லாமல் நீதித்துறை முழு உரிமைகளை எதிர்த்துத் தாக்கத் தொடங்கலாம். சுயேச்சையான கமிஷன்கள் நிர்வாகத் துறைகளைக் காட்டிலும் கொள்கைத் தொடர்புடையன. ஏனெனில், பல நிலைப் பதவிக்கால ஏற்பாட்டாலும் நிர்வாக ஆதிக்கத்திலிருந்து சுயேச்சையுடன் இருப்பது இக் கமிஷனின் நிலையை மெய்ப்பிக்கிறது. ஆனுல், இத்தகைய கொள்கைத் தொடர்ச்சி எளிதில் உயிரற்றுப் போய்விடலாம்.

அரசியலமைப்புச் சார்ந்த பிரச்சினைகள்: சட்டசபை, நிர்வாக, நீதித்துறைகளை அரசியலமைப்பு தனித்தனியே வழங்கியுள்ளது. சுயேச்சையான கட்டுப்பாட்டுக் கமிஷன்களும் கழகங்களும் எங்கே பொருந்துகின்றன? இவைகள் ஜனாதிபதியின் கட்டுப்பாட்டிலிருந்து சுயேச்சையுடன் இருக்கவேண்டுமென்று விரும்பினுல், இவைகளை நிர்வாகத் துறைகளுக்கு வெளியே இருத்தச் சில முறை மரபுகள் இருக்கவேண்டாமா? இப் பிரச்சினை மூன்று தடவைகள் தலைமை நீதிமன்றத்தின் பார்வைக்கு வந்தது. ஜனாதிபதியின் (பதவி) நீக்கும் அதிகாரம்பற்றி 1926ஆம் ஆண்டில் மியர்ஸ் (Myers) வழக்கும், 1935ஆம் ஆண்டில் ஹம்பிரி (Humphrey) வழக்கும், 1958ஆம் ஆண்டில் வீனர் (Wiener) வழக்கும் எழுந்து வழிகாட்டிகளாய் இருக்கின்றன.

போஸ்ட்மாஸ்டர்பற்றிய மியர்ஸ் வழக்கில்,[8] ஜனாதிபதி தனித்தோ, செனெட்டின் ஆலோசனை, இசைவுடனே அமர்த்திய எந்த நிர்வாக அலுவலரையும் நீக்கும் அதிகாரத்தைக் காங்கிரஸ்

[7] Rourke, Francis E., 'The Department of Labor and The Trade Unions,' Western Political Quarterly, *1954*, Vol. 7.

[8] *272* W. S. *52 (1926)*

கட்டுப்படுத்த முடியாதெனத் தலைமை நீதிமன்றம் தீர்ப்புக் கூறியது. பிரதம நீதிபதி டாப்ட்டின் (Taft) கருத்து அரசியலமைப்பின்கீழ் ஜனாதிபதி அரைகுறைச் சட்ட ஆக்க, நீதிசார்ந்த குழுக்களின் உறுப்பினர்களை விலக்கக் கட்டற்ற உரிமை பெற்றிருக்கிருர் என்பதைத் தெளிவாகச் சுட்டிக்காட்டியது.

ஒன்பதாண்டிற்குப் பிறகு தலைமை நீதிமன்றம் மியர்ஸ் வழக்கு முடிவைத் தள்ளியது. இச் செய்திகளின் பின்னணி சுவையுடையது. 1914ஆம் ஆண்டில், வில்சன் (Wilson) ஆட்சியில் அமைக்கப்பெற்ற கூட்டரசு வர்த்தகக் கமிஷனுக்கு, நேர்மையற்ற போட்டி முறைகளையும், சட்டம் மீறிய வர்த்தகப் பழக்கங்களையும் தொழிலில் நடத்தைக் குறைவையும் தாக்க, மிகச் சிறப்பான அதிகாரங்கள் கொடுக்கப்பட்டிருந்தன. இக் கமிஷன் இறைச்சியைப் பொதியும் தொழிற்சாலையின் முழு உரிமையை வன்மையாகத் தாக்கியது. இது தொழில் உலகத்தில் பெருத்த வெறுப்பை உண்டாக்கியது. பழமைப் பண்புடைய ஹார்டிங் (Harding), கூலிட்ஜ் (Coolidge), ஹூவர் (Hoover) போன்ற ஜனாதிபதிகளின் ஆட்சிக் காலத்தில், குறைந்த சீர்திருத்த ஆற்றலுடையவர்களைக் கூட்டரசு வர்த்தகக் கமிஷனில் அமர்த்தத் திட்டமான முயற்சிகளை எடுத்தனர். ஓர் அளவிற்கு, இக் கமிஷன் பெருமளவிற்குச் சற்றுக் குறைவாகத்தான் அதிகாரத்தைச் செயல்படுத்தியது. 1925ஆம் ஆண்டில் வில்லியம் இ. ஹம்பிரி (William E. Humphrey) என்பாரைக் கமிஷனில் கூலிட்ஜ் அமர்த்தினர். இவர் மற்றிரண்டு குடியரசுக் கட்சிக் கமிஷனர்களின் ஆதரவைப் பெற்றிருந்ததால் 1933ஆம் ஆண்டுவரை கமிஷனில் ஆதிக்கம் செலுத்தினர். இப்பொழுது டிரஸ்டு, முழு உரிமை போன்றவைகளைக் கட்டுப்படுத்துவதைவிட இவைகளின் கூட்டரசு வர்த்தகக் கமிஷன் மோதியதால் இதுபற்றி மக்கள் பிரதிநிதிகள் சபையில் விவாதம் எழுந்தது.

பிராங்க்லின் டி. ரூஸ்வெல்ட் பதவியேற்றபின், கூட்டரசு வர்த்தகக் கமிஷனின் வேலைபற்றிய கொள்கையும் ஹம்பிரியின் கொள்கையும் ஒத்து வராததால் ரூஸ்வெல்ட் இவரைப் பதவியிலிருந்து விலகிக் கொள்ளுமாறு சொன்னர். கமிஷனர் மறுக்கவே ஜனாதிபதி இவரைப் பதவியிலிருந்து நீக்கிவிட்டார். இதன் விளைவாக ஹம்பிரி வழக்கு தலைமை நீதிமன்றத்திற் கெட்டியது. ஹம்பிரியின் நிலை கூட்டரசு வர்த்தகக் கமிஷன் சட்டத்தைச் சார்ந்திருந்தது. இதன்படி கமிஷனர்களைத் 'திறமையின்மைக்காகவும்', 'கடமை தவறியதற்காகவும்' 'பதவியில் நேர்மைக் குறைவிற்காகவும்' பதவியிலிருந்து ஜனாதிபதி நீக்கலாம். இக் காரணங்களின்றிக் கொள்கை பற்றியவைகளில் ஜனாதிபதியின் கருத்துகளுடன் தலைமை நிர்வாகி ஒத்துப் போகவில்லையென்பதால் சட்டத்தை மீறிவிட்டார் என்று வாதிக்கப்பட்டது. மறுபுறத்தில்,

ஜனாதிபதியின் நீக்கும் அதிகாரத்திற்கான காரணங்களைக் குறைக்க அரசியலமைப்புப்படி காங்கிரசில் அதிகாரமில்லையென வாதிக்கப் பட்டது.

தலைமை நீதிமன்றம் ஜனாதிபதிக்கு எதிராய்த் தீர்ப்புக் கூறியது.[9] கமிஷன் முதன்மையாக அரைகுறையான சட்ட ஆக்க, நீதி சார்ந்த கடமைகளைச் செய்யும்பொழுதும், தற்செயலாகமட்டும் ஆட்சி இயல், நிர்வாகப்பணிகளைச் செய்யும்பொழுதும் காங்கிரஸ் சட்டத்தால் கமிஷன் அல்லது கழக உறுப்பினர்களை விலக்குவதற்கான காரணங் களைக் கூறியிருக்கலாமென்று நீதிமன்றம் தீர்ப்பளித்தது. நீதி மன்றம் கூட்டரசு வர்த்தகக் கமிஷனை ஆட்சி இயல், நிர்வாகப் பணிகளைச் செய்யும் நிறுவனமென்று வகைப்படுத்தியது. இத்தகைய சூழ்நிலையில், ஜனாதிபதி சட்டத்திற்குக் கட்டுப்பட்டவர்; சட்டத்தில் குறிப்பிட்டுக் கூறாத காரணங்களுக்காகப் பதவியிலிருந்து விலக்க முடியாது. அரசாங்கத்தின், தலையில்லாத நான்காவது பிரிவாகச் சுயேச்சையான கட்டுப்பாட்டுக் கமிஷன்களையும் கழகங்களையும் தலைமை நீதிமன்றம் ஏற்றுக்கொண்டிருக்கிறதென்று சில கருத்தாய் வாளர்கள் குறிப்பிட்டனர். கூட்டரசு வர்த்தகக்கமிஷனைப் போன்ற தொன்று, 'நிர்வாகத் துறையிலிருந்து முற்றிலும் தொடர்பற்ற தென்றும்,' இதற்குப் பதிலாக இது 'சட்ட, நீதித்துறைகளின் பதிலி" (agency) என்றும் நீதிமன்றம் கூறியது.

ஆனால், கமிஷனைப் படைக்கும் சட்டத்தில் விலக்குதல்பற்றி ஒன்றும் குறிப்பிடவில்லையென்றால் என்னவாகும்? ஒன்றும் குறிப்பிடப்படவில்லையென்றாலும் நீக்கும் அதிகாரத்தை ஜனாதிபதி கட்டற்ற முறையில் செயல்படுத்தமுடியுமா? பெரும் நடத்தைக் குறைவில்லையென்றால், கமிஷனர்களை விலக்கமுடியாமல் இது செய்கிறதா? முன்னதை ஐசன்ஹவர் நினைத்தார்; தலைமை நீதி மன்றம் பின்னதை முடிவுசெய்தது. இரண்டாவது உலகப் போரின் பொழுது எதிரிகளால் ஏற்பட்ட உடைமைச் சேதங்களுக்கு இழப் பீடாகக் கைதிகளுக்கும், போர்க் கைதிகளுக்கும் சமய நிறுவனங் களுக்கும் பணம் கொடுக்க ஏற்பாடு செய்யும்பொழுது காங்கிரசிற்கு ஒரு பிரச்சினை தோன்றியது. காங்கிரஸ், பெயர்களைக் குறிப்பிட்டும், தொகையைக் குறிப்பிட்டும் சட்டமியற்றிப் பணியைச் செய்திருக்கலாம் என்று நீதிமன்றம் சுட்டிக் காட்டியது. அல்லது மசோதாவில் முதலில் கண்டிருந்ததுபோல் இப் பணியை ஒரு நிர்வாக அலுவலரிடம் கொடுத்திருக்கலாம். அல்லது மாவட்ட நீதிமன்றங்கள் அல்லது உரிமைக் கோரிக்கை நீதிமன்றங்கள் இவற்றை நன்றாகச்

[9] Humphrey's Executor v. United States, 295 U. S. 602 (1935)

செய்திருக்கும். ஆனால் காங்கிரஸ், மூன்று உறுப்பினர்கொண்ட ஒரு போரால் ஏற்பட்ட இழப்புகளை ஈடுசெய்ய உரிமைகோரும் கமிஷன் War Claims Commission) ஒன்றைப் படைத்தது. இக் கமிஷன் உரிமைகளை 'ஏற்றுச்' 'சட்டமுறைப்படி' 'நடுநிலைத் தீர்ப்புக்கூற' அதிகாரம் பெற்றிருந்தது. கமிஷனின் பதவிக்காலம் 1955 ல் முடிய வேண்டுமென நிர்ணயமானது. இதனால் கமிஷனர்களின் பதவிக் காலமும் தானாகவே நிர்ணயம் பெற்றது. கமிஷனர்களை நீக்குதல் பற்றி இதில் ஒன்றும் குறிப்பிடவில்லை.

வீனரை (Wiener) ட்ரூமன் (Truman) கமிஷனில் அமர்த்தினார். 1953ஆம் ஆண்டில் ஜனாதிபதி ஐசன்ஹவர் இவரை விலகச் சொன்னார். ஆனால், வீனர் மறுத்துவிட்டார். ஆகையால், 1953-ல் ஐசன்ஹவர், 'எனக்குப் பிடித்தமான ஆட்களை வைத்துக்கொண்டு போர் உரிமைகள் சட்டத்தை நிறைவேற்றி முடிப்பது நாட்டு நலனுக்குகந்ததெனக் கருதுகிறேன்' என்று எழுதி, இவரை நீக்கிவிட்டார். இவரை நீக்கியது சட்ட விரோதமென நீதி மன்றம் முழுமனதாகத் தீர்ப்புக் கூறியது.

நீதிபதி பிராங்பர்ட்டர் (Frankfurter) நீதிமன்றத்தில்[10] தம் கருத்தைக் கூறியபோது, ஹாம்பிரி வழக்கில் ரூஸ்வெல்ட் செய்ய முயன்றதற்கும் வீனர் வழக்கில் ஐசன் ஹவர் செய்ய முயன்றதற்கும் தாம் வேற்றுமை காணவில்லையெனக் குறிப்பிட்டார். காங்கிரஸ் போர் உரிமைக் கமிஷனிடம் வழங்கிய பணியில் ஜனாதிபதியின் விலக்கும் அதிகாரம் மாறிவிட்டதென்று இவர் நினைத்தார். 'இப் பணியின் உள்ளார்ந்த நீதியின் பண்பை' இவர் வலியுறுத்தி, கமிஷன் 'ஒரு நடுவர் தீர்ப்பு மன்றமாக' ஏற்படுத்தப்பெற்றது என்று கூறி முடித்தார். கமிஷன் உறுப்பினர்கள் தம் சொந்தத் தெரிவாக இருக்க வேண்டும் என்பதன்றி வேறெந்தக் காரணமாகவும் விலக்கலாம் என்ற அச்சத்தைக் காங்கிரஸ் கொடுக்க விரும்பவில்லை. பிராங்பர்ட்டரின் கூர்மையான கருத்துவேற்றுமையில் நிர்வாக அமைப்பின் பாகமாக உள்ளவர்களுக்கும் நிர்வாகத் தலையீடு இல்லாமல் செயல் படுவோருக்குமிடையில் வீனரின் வழக்கு இவரது 'நேர்மை'பற்றிய பிரச்சினையை எழுப்பவில்லை யென்பதே இவரது கூற்றின் ஒரு தகுதி யாகும். இந்த அளவை இன்னும் கடக்காவிட்டாலும், சுயேச்சை யான கமிஷனர்கள் கூடப் பொதுமக்களின் மனசாட்சியின் பதிலியால் இருக்கவேண்டியதோடு ஜனாதிபதிக்கும் கட்டுப்பட்டுஇருக்க வேண்டியவர்களே என்பதை நீதிமன்றம் மறைமுகமாய்ச் சுட்டிக் காட்டியுள்ளது.

[10] Wiener v. United States, 357 U. S. 349 (1958)

சுயேச்சையின் மாற்றங்கள்: ஜனாதிபதியின் விலக்கும் அதிகாரம்பற்றிய அரசியலமைப்புக் கட்டுப்பாடுகளை வலியுறுத்தினால், கமிஷன்களின் சுயேச்சை நிலைபற்றிய கருத்தை மிகைப்படுத்துவதாகும் தேக்கமுடைய பதவிக்காலம், இரு கட்சிப் பிரதிநிதித்துவம், வரையறைக்குட்பட்டு விலக்கும் அதிகாரம், பொறிநுட்ப முறைகளின் கூர்மையை அரசியல் நிகழ்ச்சிகள் மழுக்கிவிடுவதுடன், கமிஷன்கள் ஜனாதிபதியைச் சார்ந்திருக்கும் கருத்து மிகைபட வலியுறுத்தப் படலாம். கமிஷன்கள் முற்றிலும் சுயேச்சை நிலையை அல்லது முற்றிலும் சார்ந்த நிலையை அடையவில்லையெனச் சமீபகாலத்திய திட்டங்கள் தெளிவாய்ச் சுட்டிக் காட்டுகின்றன.

கட்டுப்பாட்டுக் கமிஷன்கள்பற்றிய ஹூவர் கமிஷனின் ஆய்வு, கமிஷன் தலைவர்களின் தேர்வு, இவர்களின் பங்குபற்றிய முறையான மாற்றத்தைக் குறிப்பிட்டது. 1948 ஆம் ஆண்டுவரையில், ஜனாதிபதி ஐந்து கமிஷன்களின் தலைவர்கள் பெயரைக் குறிப்பிட்டார். இன்னும் மற்ற நான்கு கமிஷன்களில் உறுப்பினர்களே தலைவர்களைத் தெரிவு செய்தனர். இதில், இரண்டில், ஆண்டிற்கொருமுறை தலைமைப் பதவியைச் சுழற்சிமுறையில் தெரிவு செய்தனர். எஞ்சிய இரண்டிலும் தலைமைப் பதவியை ஜனாதிபதியால் குறிப்பிடும் ஒருவர் பெற்று வந்தார். கட்டுப்பாட்டுக் கமிஷன்கள்பற்றிய ஹூவர் கமிஷனின் சிபாரிசுகளையொட்டி இப் பல்வேறு முறைகளில் ஒற்றுமை ஏற்பட்டது. கட்டுப்பாட்டுக் கமிஷன்களின் தலைவர்களை அவற்றின் உறுப்பினர்களிலிருந்தே இப்பொழுது ஜனாதிபதி நியமனம் செய்கிறார். இருப்பினும், அரசுகளுக்கிடையேயான வணிகக் கமிஷனில் மட்டும் தலைமைப் பதவிக்குச் சுழற்சி முறை தொடர்ந்திருந்து வருகிறது. இதன் நோக்கம் என்னவென்றால், கமிஷன் கவனிக்கவேண்டியவைகளில் தேசீயக் கொள்கைபற்றிய பரந்த ஆராய்வுகளைக் கமிஷன் ஜனாதிபதியிடமிருந்து பரிவுடன் ஏற்றுக்கொள்ள வேண்டுமென்பதேயாகும். இதே சமயத்தில் ஜனாதிபதியின் கருத்துகளுககு எத்தகைய மதிப்புக் கொடுக்கவேண்டுமென்பது கமிஷனைப் பொறுத்ததேயாகும்.

இம் மாற்றத்தை எல்லோரும் வரவேற்கவில்லை. ஆறு ஆண்டிற்குப் பிறகு இது செயல்பட்டபொழுது, 'இதைக் கட்டுப்பாட்டுக் கமிஷன்களின் சுயேச்சைமீது தலைமை நிர்வாகி மிக அண்மையில் நடத்திய தாக்குதல் எனக் காங்கிரசின் கமிட்டியொன்று அச்சுறுத்தியது. ஜனாதிபதி நியமித்த கூட்டரசுக் கட்டுப்பாட்டுக் கமிஷன் நிறுவனங்களின் தலைவர்கள்' எப்படித்தலைமை நிர்வாகிக்குக் கட்டுப்பட்டிருக்கிறார்கள் என்பதையும், முறையே இவர்களின் நிறுவனங்களின் எஞ்சிய சுயேச்சையை எப்படி விரயம் செய்துள்ளனர்' என்பதையும்

விளக்கும் விவரங்களை இக் கமிட்டி தயாரித்தது.[11] வழக்கப்படி, வலிமை வாய்ந்த சிறுபான்மையினர் அறிக்கை, பெரும்பான்மையினரின் கருத்துகளையும் முடிவுகளையும் எதிர்த்து முறியடித்தது.

கூட்டரசு இருப்பு முறையின் கவர்னர்களின் கழகத்தைத் தவிர, மற்றெல்லாக் கமிஷன்களின் சுயேச்சை நிலை சட்ட ஆக்க, நிர்வாக விதி முறைகளுக்கு உள்ளானவையேயாகும். ஜனாதிபதி காங்கிரசிற்கு அனுப்பும் ஆண்டு வரவு செலவு அறிக்கையில் திட்டங்களைக் குறைக்கவும் சேர்க்கவும், கமிஷன்களின் பட்ஜெட்டை, பட்ஜெட் செயலகத்தின் மறு ஆய்விற்கு அனுப்புகின்றன. நிர்வாக நிறுவனங்கள் செய்வது போல், கமிஷன்கள் எடுத்துக்கொள்ளவிருக்கும் புள்ளி விவர மதிப்பீட்டு வினாப்பட்டிகளைப் பட்ஜெட் செயலகத்துடன் கலந்து தெளிவாக்கவேண்டும். காங்கிரசிற் களிக்கக் கமிஷன் ஒரு சட்ட ஆக்கத் திட்டம் வைத்திருந்தால் அல்லது காங்கிரசால் ஆராய்தற்குரிய பொருள்பற்றி முறையான கருத்துகளைக் கமிஷன் கொண்டிருந்தால், இதே செயலகத்திடம் தெளிவாக்க வேண்டும்; ஏனெனில், இத் திட்டங்களும் கருத்துகளும் ஜனாதிபதியின் திட்டத்தை ஒத்திருக்கின்றனவா என்பதைக் காங்கிரஸ் அறிந்துகொள்ள முடியும். கீழ் நீதிமன்றம் கமிஷனுக்கு எதிராய் ஒரு வழக்கில் தீர்ப்புக் கூறுமாயின், நீதித் துறையின் தலைமை வழக்கறிஞரின் ஒப்புதலைப் பெற்று இவர் வழியாகக் கீழ் நீதிமன்ற முடிவை மறு ஆய்வு செய்யத் தலைமை நீதிமன்றத்தைக் கமிஷன் நாடவேண்டும். நிர்வாக நிறுவனங்களில் இவைகளெல்லாம் இயல்பானவை. ஆனால், கட்டுப்பாட்டுக் கமிஷன்கள் 'காங்கிரசின் உறுப்புகள்' என்று சட்டசபைக் கமிட்டிகள் வலியுறுத்துவதால் இத்தகைய கட்டுப்பாடுகளிலிருந்து இவைகள் விலக்குப் பெறுகின்றன. ஒவ்வொரு கமிஷனும் பண ஒதுக்கல் வேண்டுகோள்களைக் காங்கிரசிற்கு நேரே அனுப்பலாமென்று சட்ட சபைக் கமிட்டி சிபாரிசு செய்கிறது.

மாநிலங்களின் அனுபவம்: மாநிலங்களில், சுயேச்சையான கமிஷன்கள் குறிப்பிட்ட சில பிரச்சினைகளால், கூட்டரசு அரசாங்கத்

[11] 'The Organization and Procedure of a Federal Regulatory Commissions and Agencies and their effect on small business', p. 76, Report of Sub-Committee No. 1, House Select Committee on Small Business, 84th Cong., 2nd sess., House Report No. 2967, 1956. 'கமிஷன் தலைவர்களைக் கமிஷன் உறுப்பினரே தேர்ந்தெடுக்கவேண்டும் என்றும், இவர் பதவிக் காலம் மூன்று ஆண்டிற்கு மேல் இருக்கலாகாது' என்றும் 1959ஆம் ஆண்டு சபைக் கமிட்டி எடுத்துக்கூறியது. 'Independent Regulatory Commissions,' p. 11, Report of Special Sub-committee on Legislative Oversight, House Committee on Interstate and on Foreign Commerce, 85th Cong. 2nd Sess. House Report No. 2711, 1959.

திடமிருந்து அமைப்பு நிலையில்[12] வேறுபட்டிருக்கின்றன. பல சட்ட சபைகள் அடிக்கடி கூடுவதில்லை; அதாவது இரண்டாண்டிற்கொரு முறைதான் கூடுகின்றன. இக் கமிஷன்கள் நிர்வாகப் பிரிவிலிருந்து சுயேச்சையுடனிருந்தாலும், சட்டசபை இவைகளைப் பயனுள்ள முறையில் மேற்பார்வையிட்டு இணைக்கிறதென்று கமிஷன்கள் வாதிப்பது கடினமேயாகும். பல மாநில அரசாங்கங்களில் பொதுச் சூழ்நிலை அரசியல் சார்ந்ததாகவே இருந்தது. இச் சூழ்நிலையில் கட்சியாதரவு காட்டும் தன்மையும், ஒருதலைப் பற்றுடைமையும், செல்வாக்குக் குழுக்களுக்கு அடங்கியிருக்கும் தன்மையும் காணப்பெறுகின்றன. இச் சூழ்நிலை எல்லா மாநிலங்களிலுமில்லையென்றாலும், இது இருக்கும் மாநிலங்களில் கவர்னருக்குப் பொறுப்புடைய துறைகள் மக்களுக்கு நேராகப் பொறுப்புடைய துறைகள், சுயேச்சையான கமிஷன்கள் ஆகிய யாவும் பாதிக்கப்படுகின்றன. இச் சூழ்நிலைக்குட்படாத நிறுவனங்கள் மாநிலச் சுகாதாரத் துறை, பொது நலத்துறை, பல்கலைக் கழகங்கள் போன்ற வாழ்வுத் தொழில் சார்ந்த சிப்பந்தித் தொகுதிகளேயாகும்.

சிப்பந்தித் தொகுதிகளுடன் கூடிய இத்தகைய நிறுவனங்கள், நேர்மை, தேர்ச்சி, மரபுகள் போன்றவைகளைப் பெற்றிருக்கலாம். இவைகள் கூட்டரசு மானியம் பெற்றால் இவைகளின் செலவினங்களில் ஒரு பாகமும் பணியாள் தொகுதித் தெரிவு, அரசியல் செயல்கள், அமைப்பு, இயக்கத்தின் அடிப்படையான தரங்கள் போன்றவையும் கூட்டரசு கட்டுப்பாடுகளால் நடைபெறுகின்றன. இவைகளின் தொழில் திறமைக்கு வெளியேயுள்ள நலன்களைத் தேடித் தரலாம். சுகாதாரம், கல்வி, பொதுநலம் போன்ற இவைகளின் நோக்கங்களுக்கு அறிவொளி பெற்ற பொது மக்களின் கருத்துகள் உதவ உறுதியளிக்கலாம். இறுதியாக, இவைகள் கொள்கை முடிவுகளைச் செய்வதைவிடப் பெருமளவு ஆட்சி முடிவுகளையே செய்கின்றன. மாறாக, பொருளாதாரக் கட்டுப்பாட்டின் உயிர்நாடியே கொள்கைதான். எனவே, மாநிலக் கட்டுப்பாட்டுக் கமிஷன்களுக்கு எதிராகத் தடைகளைக் கொண்டுவர முடியவில்லையென்றால் வாக்காளர்கள் பயனடைய முடியாது. அரசாங்கத்தின் சட்ட ஆகக, நிர்வாகத் துறைகளுக்குப் பொறுப்பில்லாமல் இக் கமிஷன்கள் காற்றில் ஊசலாடிக்கொண்டிருக்கின்றன. மக்கள் ஒரு தெரிவு செய்யவேண்டுமானால், கட்டுப்பாட்டு நிறுவனங்கள் பெருமளவு சுயேச்சை பெறுவதைக் காட்டிலும் சேவை நிறுவனங்கள்

[12] Fesler, James W., 'The Independence of State Regulatory Agencies,' Chicago: Public Administration Service, 1942. American Assembly, 'The Fortyeight States', New York: Graduate School of Business, Columbia University, 1955.

பெறுவதைச் சில கூறுபாடுகள் குறிப்பிடுகின்றன. சில மாநிலங்கள் பொதுக் காரியங்களை நடத்துவதில் காணும் ஒருதலைப் பற்றும், கவர்னர் பதவிக்கு ஒரு போலி அறிஞனைக்கூடத் தேர்ந்தெடுக்கக் கூடுமென அனுபவம் வலியுறுத்தும்பொழுது இப் பதவியை வலிமையுடையதாகச் செய்வதின் அச்சமும், எல்லா முக்கியமான வேலைகளையும் செய்யும் கட்டுப்பாட்டு நிறுவனங்களுக்குச் சுயேச்சை வழங்க வேண்டுமென்றும் பொது விருப்பு வலியுறுத்தப்பெறுகிறது. உண்மை நிலையை இது சமாளிப்பதுபோல் தோன்றினும் கவர்னருக்குப் பொறுப்பில்லாமல் இது செய்துவிடுகிறது. எண்ணற்ற அரசாங்கக் கொள்கைகளைப் பொதுக் கட்டுப்பாட்டிலிருந்து இது நீக்கிவிடுகிறது. சில நிகழ்ச்சிகளில் தனி நலக் குழுக்களால் நிறுவனக் கட்டுப்பாடு வளர்கிறது. கட்டுப்பாட்டு அலுவலர்கள் பொதுநலனைப் புறக்கணித்தால் இவர்களைத் தண்டிக்க ஒருவருமில்லை. செயல் துடிப்பு இல்லாது போய்விட்டது. ஏனெனில், பொதுமக்கள், கட்டுப்பாட்டு நிறுவனங்களின் அன்றாடச் செயல்களில் விழிப்பிழந்துவிட்டனர். மறுபுறத்தில், கட்டுப்பாட்டின் கடுமையைத் தடுக்கத் தனி அக்கறைக் குழுக்கள் தங்களுடைய முயற்சிகளை ஒருங்கமைத்துக் கொள்ளலாம்.

4. சுயேச்சையின் மதிப்பு

கொள்கை இணைப்பின் தேவை: மதிப்புடன் கூடிய சுயேச்சை நிலை சில குறிப்பிட்ட குணவியல்புகளைப் பெற்றிருக்கிறது. சுயேச்சையான நிறுவனம், அரசாங்கத்தின் மற்ற பாகங்கள் என்ன செய்கின்றன என்பதைக் கருதாமலே முடிவுகளைச் செய்யலாம். எனவே, பொதுக் கொள்கைகளையும் அரசாங்கச் செயற்பாடுகளையும் இணைப்பதில் ஓர் இழப்பிருக்கிறது. சுயேச்சையான நிறுவனத்தின் செயற்பாட்டில் சொந்தத் தரத்தை உண்டாக்குவது மற்றொன்றாகும். இது எவ்வளவு நன்றாகக் கடமைகளைச் செய்கிறதென்பது வெளிக் கட்டுப்பாடு வழங்கும் தூண்டுகோல், பொறுப்பின்மை போன்றவைகளால் பாதிக்கப்படலாம்.

கட்டுப்பாட்டுக் கமிஷன்கள் வகுக்கும் கொள்கைகள், நிர்வாகத் துறைகள் வகுப்பதைக்காட்டிலும் சிறப்பானவையாக இருக்கும். செய்கையாலும் செய்யாமையாலும் இவைகள் இப்படிச் செய்யலாம். இதிலிருந்து இரண்டு பிரச்சினைகள் எழுகின்றன. மக்களுக்குப் பொறுப்புடைய அலுவலர்களுக்கு உட்படாத அரசாங்க நிறுவனங்களிடம் பொருளாதாரக் கொள்கைபற்றிக் கணிசமான அதிகாரத்தைக் கொடுக்கலாமா என்பது முதல் பிரச்சினையாகும். அரசாங்கத்தின் பொருளுள்ள கொள்கையாக ஜனநாயகம் இருக்கவேண்டுமானால், கொள்கையைப் பயனுடைய முறையில் மக்களின் கட்டுப்பாட்டிற்குள்

வைத்திருக்க வேண்டுமென்று சொல்லலாம். சுயேச்சையான நிறுவனங்கள் ஏற்றுச் செயல்படுத்தும் கொள்கைகளை ஓர் அளவிற்கு இணைத்து ஒன்றை மற்றென்றுடன் மோதவிடுதல் நடைமுறையில் இரண்டாவது பிரச்சினையாகும். அரசாங்கத்தின் இடக் கை செய்ய முயன்று கொண்டிருப்பதை வலக் கை கெடுப்பதை ஒருவர் தடுக்க வேண்டுமென்று குடிமக்கள் வேண்டலாம். கூட்டரசு, மாநில ஆட்சி ஆகியவற்றின் உருவமே, ஒழுங்கான இணைப்பை இயலாத தாகச் செய்கிறது. இருப்பினும், பெரும் அதிகாரங்களுடன் கூடிய தலைமை நிர்வாகியிடம் முழுமையாகச் சுயேச்சை நிறுவனங்கள் இருப்பதே, கரடு முரடான ஒருவகை இணைப்பைப் பெற முயல்வதைத் தடுக்கின்றன.

இணைப்பின் தேவைக்குப் போக்கு வரத்து ஓர் உடனடியான எடுத்துக்காட்டாகும். பார வண்டிகள் பண்டங்களை இரயில் பாதை, விமான தளக் கேந்திரங்களில் இறக்கும்பொழுது, பலவகையான போக்குவரத்துச் சாதனங்கள் தொழிலுக்காகப் போட்டியிட்டு, சில சூழ்நிலைகளில் ஒன்றுக்கொன்று துணை நிற்கின்றன. இன்னும், சிவில் விமானப் போக்குவரத்துக் கழகம், கூட்டரசுக் கடல் வணிகக் கழகம், அரசுகளுக்கிடையேயான வணிகக்கமிஷன் போன்றவைகளின் கட்டுப்பாட்டிற்கு ஒதுக்கிய குறிப்பிட்ட போக்குவரத்துத் தொழிற் சாலைகளுக்குக் கட்டணங்களை நிர்ணயிக்கலாம். இவைகளின் தனித்த முடிவுகள் பொருத்தமான போக்கு வரத்துக் கொள்கையாகச் சேரும் என்று உறுதிகொள்ளத் தேவை இல்லை. மேலும், இக் கமிஷன் களும் கழகங்களும் செய்வனவற்றில் நிர்வாகத் துறைகளுக்கு அக் கறையுண்டு. இக் கமிஷன்கள் செய்யத் தவறியதன் விளைவுகளும் நிர்வாகத் துறைகளின் அக்கறையைப் பாதிக்கலாம். படைகளின் போக்கு வரத்து, இராணுவ, போர்த் தளவாட சப்ளை தபால் போன்ற வைகள், போக்குவரத்துத் தொழிற்சாலையின் நிறைவையும் கட்டணங் களையும் சார்ந்தே இருக்கின்றன. கூட்டரசு பட்ஜெட்டிலிருந்து கிடைக்கும் பண உதவியைக் கொண்டு போக்குவரத்து வசதிகளை அமைக்கவும் இயக்கவும் முடிகிறது. பரந்த நெடுஞ்சாலை அமைப்புத் திட்டத்தை மேற்பார்வையிடும், கூட்டரசு நெடுஞ்சாலை ஆட்சியாளர், சரக்கு வண்டிகளையும், பஸ்களையும், சொந்தக் கார் போக்குவரத்தையும் இரயில் பாதைகளுக்குப் பாதகமாகத் துரிதப்படுத்துகிறார். இத்துடன், இரயில் பாதைக் கம்பெனிகளின் அச்சுறுத்தப்படும் அழிவுப் பொருளா தாரத்தைப் பாதிப்பதில் ஜனதிபதியின் பொருளாதார நிறுவனங்கள் கவலை கொள்ளாதிருக்க முடியாது.

இணைப்பின் தேவைக்கான மற்ற எடுத்துக்காட்டுகளும் தயாராய் மனத்திரையில் எழுகின்றன. கூட்டரசு வர்த்தகக் கமிஷனும் நீதித்

துறையும் டிரஸ்ட் முறைக்கெதிரான சட்டங்களை நிறைவேற்றும் பொறுப்பைப் பெற்றிருக்கின்றன. கருவூலத் துறையும் கூட்டரசு இருப்பு முறையின் கவர்னர்களின் கழகம், பண வீக்கம், மந்தம் அரசாங்கப் பங்குப்பத்திர விலைகளில் முழுமையாக அக்கறை கொண்டிருக்கிறது. முரணான கொள்கைகளையும் செயல்களையும் தடுக்க நிறுவனங்களுக்கிடையேயான தொடர்பு போதாது. அரசாங்கத்தின் பணியைத் திட்டமாக உருவாக்கியபொழுது, நிறுவனங்களின் தகராறுகளைத் தயாரான வழிகளில் தீர்த்துக்கொள்ளாது, அரசாங்க நிறுவனங்கள் மோதிக்கொள்வதை இக் காலத்தில் பொறுத்துக் கொள்ளமுடியாது. பொருளாதாரச் சக்திகளை விழிப்புடன் பயன் படுத்திக்கொண்டு பெருமளவு உற்பத்தியையும் வேலை வாய்ப்பையும் பெற அரசாங்கத்தின் இணையான நடவடிக்கைகள் தேவையாகின்றன. பொருளாதாரத்தின் மிகச் சிறந்த வழிகாட்டிக் கருவிகளாகிய சுயேச்சையான கமிஷன்களுக்குள்ளே நெருங்கிய பிணைப்புகளின்றிச் சட்டசபையுடனும் தலைமை நிர்வாகியுடனும் தொடர்பின்றி இருக்கும் வரை தேவையான மாறுந்தன்மையைப் பெறமுடியாது. ஏனெனில், இணைப்பை ஒருநிலைப்படுத்தச் சட்டசபைக்குச் சில தடைகள் இருக்கின்றன. மேலும், தலைமை நிர்வாகியின் பங்குபற்றிய பிரச்சினையையும் புறக்கணிக்க முடியாது.

செயல் தரங்கள் : சுயேச்சையான கமிஷன்களுக்குள் இணைப்பு வலிமையின்மையோடு தொடர்புடையவைகளில் இவைகளுக்கும் நிர்வாக நிறுவனங்களுக்கிடையேயும் வலிமையின்மை காணப்படுகிறது. சுயேச்சையான கமிஷனென்று சுயேச்சையான நிலையில் சொந்தக் கடமைகளை எவ்வளவு நன்றாக நிறைவேற்றுகிறதென்பது மற்றொரு வினாவாகும். சுயேச்சையைவிட மற்றக் கூறுபாடுகளும் செய்திறனைப் பாதிக்கின்றன. இச் சிக்கல்களிலிருந்து விடுதலை பெறல் கடினமாகும். கமிஷன்களுக்கு அமர்த்தப்பட்டவர்களின் தரமும் கவர்ச்சியானதாக இல்லை.[13] இதற்கு ஜனாதிபதியும், செனெட்டும், அமர்த்தவேண்டியவர்களைப்பற்றிய அரசியல் முறையும்

[13] Cf. Mansfield, Harvey C., 'The Lake Cargo Coal Rate Controversy', p. *141* ff.: 'The Personnel of the Interstate Commerce Commission', New York : Columbia University Press, *1932*; Herring Pendleton, 'Federal Commissioners :' A study of their Careers and Qualifications, Cambridge: Harvard University Press, *1936*; Harris, Joseph P., Op. cit. adove in note *1*, p *267* ff.; (First) Commission on Organization of the Executive Branch Government, Task Force Roport On Regulatory Commissions, Cited above in note *5*, passim. ஜனாதிபதி, செனெட்டின் முடிவுகளைப் பொறுத்தே கமிஷனர்களின் தரம் என்றாலும், ஜனாதிபதி மற்றப் பல கமிஷனர்களைத் தெரிவு செய்யத் தூண்டுவதே கமிஷனர்களின் முறையான சுயேச்சைதான். அல்லது அரசாங்கத்தை வலிமை இழக்கச் செய்யாமல் இவர் அரசியல்வாதிகளைக் கவனித்துக் கொள்ளலாம். ஏனெனில், இவருக்கு நேர்முகப் பொறுப்பு இருக்கிறது. ஓரிரண்டு வலிமையற்றவர் இணையும் உடன் கொண்டு செல்லப் பல உறுப்பினர் கமிஷனை இவர் விரும்பலாம்.

ஓர் அளவிற்குப் பொறுப்புடையவர்கள். ஆனால், கமிஷனின் செயல் தரங்கள் தவறியமைக்கு இதன் சுயேச்சையே பெரும்பாலும் பொறுப்பாகும்.

அடிப்படையான கட்டுப்பாட்டுச் சட்டங்களில் குறிப்பிட்ட குறிக்கோள்களை விரைந்தடையத் தேவையான ஆற்றலை, செயலற்ற தன்மையும், உரமின்மையும், சோம்பலும் கவர்ந்துகொண்டன. 'ஒரு கட்டுப்பாட்டுச் சட்டம், நடைமுறைக்கு உகந்ததாயும் அறிவாற்றல் உடையதாகவும் இருக்கலாம்; இச் சட்டப்படி நிறுவனங்கள் எந்த முடிவான செயலையும் மேற்கொள்ளாத காரணத்தினால் முழுதும் பயனற்றனவாகிவிடலாம். உண்மையில் நிறுவனம், இந்த வழியாகக் கணிசமான அதிகாரத்தைப் பெற்றுச் சட்ட ஆக்க நோக்கத்தையே ஒழித்துவிடலாம். எந் நிலையிலும் செயல் திறமற்ற நிறுவனத்திற்கு ஆதரவாளர்கள் குறைவதில்லை; தூண்டுகோலைப் பயன்படுத்தவல்ல மனிதர்களை அல்லது குழுக்களைக் காண்பதுதான் கடினமாக விருக்கிறது.'[14]

மாநிலங்களிலும், பயன்பாடுபற்றிய கமிஷன்களும், தொழிலாளர் இழப்பீடு, தொழில் பாதுகாப்புப் பற்றிய கழகங்கள், பாங்கிங், காப்பீட்டுக் கழகங்கள், தொழில் சார்ந்த அனுமதிச் சீட்டு விற்பனைக் கழகங்களும் இருப்பதைக் காணலாம். இவைகள், பொது நலனைப் பெற அல்லது வரையறை செய்யத் தீர்மானத்துடன் முயல்வதாகத் தெரியவில்லை. எடுத்துக்காட்டாக, நிலைபெற்ற இரயில்பாதை, மின் ஆற்றல் கம்பெனிகளைத் திறமுடன் கட்டுப்படுத்தப் பொதுநலன் பயன்பாட்டு நிறுவனங்களை (Public Utilities Commissions) மக்கள் படைத்தனர். இவைகள் அனைத்திற்கும் அதிகாரத்தைச் செயல்படுத்தும் மனப்பான்மை இல்லை.

பொதுமக்களின் சார்பில் கடுமையாக இவைகள் செயல்படாததற்குப் பல காரணங்கள் இருக்கின்றன. இவைகளில் மிக முக்கியமானவை நான்கு: (அ) செயல்படத் தூண்டுதல் இல்லாதபொழுதும், செயல்படும்பொழுது எதிரிகளை உண்டாக்குவதாலும் செயலற்ற நிலையில் வீழ்ந்துவிடுதல்; (ஆ) நீதி சார்ந்த முறையில் அணுகுதலை அதிகப்படியாக வலியுறுத்தல். அதாவது, கமிஷன்களும் கழகங்களும் சுயேச்சையானவைகளென்றும், நீதிமன்ற நடைமுறைகளைப் பின்பற்றுமென்றும், கட்டுப்பாடுகளைச் செய்யும்பொழுது நீதிமன்ற நடைமுறையாகிய சட்ட வழி முறையை நீதிமன்றங்களே வலியுறுத்த

[14] Board of Investigation and Research, 'Report on Practices and Procedures of Governmental Control', p. 15-16, 78th Cong. 2nd Sess, House Doc. No. 678, 1944.

லாகும்; (இ) கட்டுப்படுத்தப்பெற்ற நலன்களின் கருத்துகளுக்கும் செல்வாக்குகளுக்கும் உள்ளாகிப் பொது நலன்கள்பற்றிய அரசாங்க, தனியார் கருத்துகளை வெளியிட்டு ஈடு செய்யாமல் இருத்தல்; (ஈ) கமிஷனர்களுக்குள் தொடக்கம்பற்றியும் முடிவுகள்பற்றியுமான பொறுப்புகள் பரவுதல்.

ஹூவரின் முதல் கமிஷனின் கட்டுப்பாட்டுக் கமிஷன்கள்பற்றி அன்போடு ஆய்வுரை தந்த ஒருவர், 'பல கமிஷன்களின் அடிப்படைக் கடமைகள், கட்டுப்படுத்தப்பெற்றுள்ள தொழிற்சாலை அல்லது செயலிற்குச் சட்டக் கட்டுக்கோப்புப் போன்ற தரங்களை ஏற்படுத்துவதேயாகும்,' என்று குறிப்பிட்டார். இது தொடர்ந்து, தரங்களை வரையறை செய்ய நாடுவதையும் கட்டுப்பாட்டுத் திட்டங்களை முழுமையாக மறு ஆய்வு செய்தலையும், முடிவுகளுக்காக எழுகின்ற பிரச்சினைகள், திட்டங்கள் ஆகியவற்றை எதிர்பார்ப்பதையும் உட்படுத்துகிறதெனப் பொருள்படும். ஆனால், சரியானபடி, பல கமிஷன்கள் குறிப்பிடத்தக்க வலிமையை இழந்து பல பகுதிகளிலிருக்கின்றன.'[15] செயலற்றிருத்தல், தொடக்கத் துணிவின்மை, நீதி சார்ந்த நடை முறையில் நம்பிக்கைபோன்றவைகளும் கண்டனத்திற்குரியனவேயாகும். இத்துடன் மிகையாகக் கமிஷனர்கள் இருப்பதையும், மற்றவைகளில் இவர்கள் சுறுசுறுப்பாய் இருத்தலையும் குறிப்பிடலாம். உள்துறை ஆட்சியில், 'பல கமிஷன்கள் திறமையின்மையாலும் காரியங்களைச் செய்வதில் கால தாமதத்தாலும் அவதிப்படுகின்றன,' என்று இதே குழுவினர் குறிப்பிடுகிறார்கள். 'ஒழுங்கான ஆட்சியை அல்லது இதை அடையத் தகுந்த முறையை அல்லது மேற்கொள்ள வேண்டியதன் தேவையைப் பல கமிஷன்கள் உணரத் தவறிவிட்டன என்ற உண்மையை'[16] இக் குறைபாடுகள் சுட்டிக்காட்டுகின்றன. இக் குறைபாடுகளுக்கெல்லாம் சுயேச்சை நிலையே பெரும்பாலும் பொறுப்பாகும். கழகங்கள் அல்லது கமிஷன்களின் செயற்பாடுகளிலுள்ள குணச் சிறப்பியல்புகளாகிய பொறுப்பையும் சிக்கலான நிலையையும் சிதறச் செய்கின்ற பொறுப்பைக் கமிஷன்கள் ஏற்கவேண்டும்.

5. கொடுக்கப்பட்ட தீர்வுகள்

ஆய்ந்துணர்தல்பற்றிய வாதங்கள் : கட்டுப்பாட்டுப் பிரச்சினைக்குத் தீர்வைத் தேடுதல் கடினமானது; ஒரு வகைப் புதையலைத்

[15] Op. cit. above in note 5, p. 39-40.

[16] Ibid., p. 43, 46. கூட்டரசுக் கமிஷன், கழகங்களின் தலைவர்கள் உள் ஆட்சியை ஏற்க ஹூவர் கமிஷன் சிபாரிசு செய்தது. இது பல கமிஷன்களுக்குப் பொருந்தும்.

தேடுவது போன்றது. தேடுபவர் ஒவ்வொருவரும் எதைப் பார்க்கிறோமென்பதையும் எங்கு அதைக் காணலாமென்பதையும் வரையறை செய்ய முற்படுகிறார். பொதுவாகப் பயனுள்ள பொருளாதாரக் கட்டுப்பாட்டை ஆதரிப்பவர்கள் ஜனாதிபதியின்மீது கணிசமான நம்பிக்கை வைக்கின்றனர். அரசாங்கத்தின் பல பொறுப்புகளையும் நல்லிணைப்புச் செய்வதால் வளரும் தேவைகளையும் இவர்கள் உணர்கிறார்கள். எனவே, கட்டுப்பாட்டுக் கமிஷன்களின் பெரும் பகுதிச் செயல்களை ஜனாதிபதியின் கட்டுப்பாட்டின்கீழ்க் கொண்டு வரவேண்டுமென்று இவர்கள் எடுத்துக் கூறுகின்றனர். பொதுவாகப் பயனுடைய கட்டுப்பாட்டை எதிர்ப்பவர்கள், அண்மையில் ஜனாதிபதிகள் கொள்கையை உருவாக்குவதை எதிர்க்கின்றனர். இவர்கள், நீதி சார்ந்த நடுநிலையில் நம்பிக்கை வைத்து, கமிஷன்களின் சுயேச்சையை நிலைநாட்டவும் வலிமைப்படுத்தவும் அல்லது இவைகளின் சில பணிகளை நீதிமன்றங்களுக்கு மாற்றவும் விரும்புகின்றனர்.

தீர்வைத் தேடுகின்ற இவ்விரண்டு முக்கியமான வகையினருடன் தனிப்பட்ட துறைகளின் கட்டுப்பாட்டில் அக்கறையுள்ள சிறு குழுவினரையும் சேர்த்துக்கொள்ளலாம். நீண்ட காலமாகத் தனியார் நிறுவனங்களின் நடைமுறையால் பாதிக்கப்பட்டவர்கள், இந் நடைமுறையை ஒழிக்கச் சட்டமியற்ற விரும்புவதோடு மற்றொரு சிறப்பு நிறுவனத்தால் சட்டத்தைச் செயல்படுத்த வேண்டுமென்கிறார்கள். அரசாங்கத்தின் அரசியல் பிரிவுகள் வழியாகச் செல்வாக்குக் குழுக்கள் செல்வாக்கடைகின்றன என்று கருதுவதால், சுயேச்சையான நிறுவனங்களைச் சரியான கட்டுப்பாட்டுக் கருவிகளென நினைக்கின்றனர். விநோதமாக, கட்டுப்பாட்டிற்குட்பட்ட 'சிறப்பு நலன்களும்' இதே முடிவைத்தான் கொண்டிருக்கின்றன. கட்டுப்பாட்டிற்குட்பட்ட ஒரு தொழிற்சாலையின் பொது ஆய்விலிருந்து ஒரு கட்டுப்பாட்டுக் கமிஷன் தோன்றித் தன் காப்புக்குரியவருடன் வாழக் கற்றுக்கொள்வதால் இத் தொழிற்சாலை விரைவில் கமிஷனைப் பரிவுடைய குற்றத்தைப் பொருட்படுத்தாத நிறுவனமாக வந்துவிடுகிறது. இவ்வாறு கட்டுப்படுத்தப்பெற்ற தொழிற்சாலை வசதியான உறவைப் பெற்றுவிடுவதால் கமிஷனின் சுயேச்சையைப் பொதுமக்கள் கட்டுப்பாட்டிலிருந்தும் செயல் துடிப்புகளிலிருந்தும் இத் தொழிற்சாலை காக்கிறது.[17]

[17] ஆர்வமுள்ள கட்டுப்பாட்டாளர்களிலிருந்து கமிஷனர்கள் தொழிற்சாலையின் விருப்புக்களுக்கு ஈடுசெய்பவர்களாகத் தோன்றியதை, Bernstein, op. cit. Note 5, p. 74 ff. Redford note 4, p. 385 ff. சில இடங்களில், கட்டுப்பாட்டிற்குரிய நலன்களே கட்டுப்பாட்டுச் சட்டத்தைக் கொண்டுவந்தன. இவைகளின் பதிலாட்களாகக் கமிஷன்களையும், கழகங்களையும் அமைத்துக்கொண்டன. அனு

சுயேச்சையான கமிஷன்கள் அல்லது கழகங்களின் பிரச்சினைகளைத் தீர்க்கும் முயற்சிகள், நிர்வாக, சட்ட ஆக்க, நீதிசார்ந்த கட்டுப்பாடுகளை அல்லது கட்டுப்பாட்டு நடைமுறையை நீதி சார்ந்த தாக மாற்றுவதை நோக்கியிருக்கின்றன.

வளர்ச்சிபெற்ற நிர்வாகக் கட்டுப்பாடு: சுயேச்சையான கட்டுப்பாட்டுக் கமிஷன்கள் அரசாங்கக் கட்டுப்பாட்டின் 'மன நிறைவுடைய கருவியாக இருக்கவில்லை[18] என்பது ஓர் ஆய்வாகும்.' அல்லது அரசாங்க முறையை முழுதும் அறிந்துகொண்டால், 'கட்டுப்பாட்டுக் கழகத்திற்கான வாதம் பல நிலைகளில் சக்தி இழந்துவிடும்',[19] என்ற கருத்துகள், கமிஷன்கள்மீது நிர்வாகக் கட்டுப்பாட்டை அதிகரிக்கத் தூண்டும். நிகழ்ச்சி ஒளிவு மறைவின்றிக் கூறப்பட்டிருந்தாலும், மயக்கம் தெளிவிக்கும் அளவு ஒரு நிகழ்ச்சியைக் கமிஷன்களின் பணிகளிலிருந்து சாதாரண நிர்வாகத் துறைகளுக்கு மாற்றுவதை ஆதரிக்கலாம். முக்கியமான பொருளாதாரத் துறைகளுக்குக் கொள்கை வகுப்பது கமிஷன்களின் தலைமையான பொறுப்பு என்னும் நம்பிக்கையில் அதிகரிக்கப்பெற்ற நிர்வாகக் கட்டுப்பாடுபற்றிய திட்டங்களெல்லாம் நிலைக்கின்றன. கமிஷன்களின் ஆட்சித் திறமை தலைமை நிர்வாகியின் இயற்கையான அக்கறை யென்ற வாதத்திற்கு அவ்வப்போது மட்டுமே ஆதரவு கிடைக்கிறது. இத்தகைய வாதம் அரசியலமைப்புச் சார்ந்த சொற்போர்களில் பயன்படலாம்.

ஜனாதிபதியின் நியமன அதிகாரத்தில் செய்யும் சிறிய தலையீடுகளிலிருந்து கமிஷனின் கட்டுமானச் சீரமைப்பு ஈறாக, கொள்கைப் பரப்புபற்றியவைகளில் ஜனாதிபதியின் கையை வலுப்படுத்தச் சிபாரிசுகள் செய்யப்பட்டன. எனவே, கமிஷன் தலைவரை நியமிக்கும் அதிகாரத்தை ஜனாதிபதிக்கே கொடுக்கவேண்டுமென்று ஹூவரின் முதல் கமிஷன் சிபாரிசு செய்தது. கமிஷனின் உள் ஆட்சிப் பொறுப்பைத் தலைவர் ஏற்றார். இச் சிபாரிசு இப்பொழுதும் செயல்பாட்டிலிருந்து வருகிறது. சில குறிப்பிட்ட வகைக் கமிஷன்களின் முடிவுகளை மறு ஆய்வு செய்யவும் அல்லது கமிஷன்களுக்குக் கொள்கை நெறிகளை அனுப்பவும் கட்டுப்பாட்டு முறைபற்றிய

[18] Bernstein, op. cit. above in Note 5, p. 294.

[19] Redford, op. cit. above in Note 4, p. 323.

மதிச் சீட்டு வழங்குதல் ஒரு நல்ல எடுத்துக்காட்டு, இதற்கு Gellhorn, Walter, 'Individual Freedom and Govt. Restraints', p. 105 ff. Louisiana State University Press, 1956; Fesler, op. cit. Note 12, p. 46 ff.

கட்டளைகளை ஆய்வாளர்கள் அனுமதிக்கலாம்.[20] ஜனாதிபதியின் ஆட்சி இயல் மேலாண்மைபற்றி 1937-ல் தோன்றிய கமிட்டி, ஒரு புரட்சிகரமான தீர்வை வழங்கியது. இதன்படி, ஒரு புறத்தில், கொள்கை வகுத்தல், நிறைவேற்றம், குறிப்பிட்ட ஆட்சிப் பணிகள் போன்றவைகளிலிருந்து மறுபுறம், தீர்ப்புச் செய்தல் ஈருகப் பிரிக்கப்பெற்றது. முன்னர்க் குறிப்பிட்டவைகள் முறையான துறைகளுள் சேர்ந்தன. பின்னர்க் குறிப்பிட்டவைகள் நீதி மன்றம் போன்ற கமிஷன்களிடமிருந்தன. சிவில் விமானப் போக்குவரத்துக் கழகம், வணிகத் துறையின் சிவில் போக்குவரத்து ஆட்சி போன்றவைகள் அவ்வப்போது இரு கூருக்கப்பட்டன. ஆனுல், இவைகளில் பெரும் வெற்றி காணவில்லை.

அதிகரிக்கப்பட்ட சட்ட ஆக்கக் கட்டுப்பாடு : சட்ட ஆக்கக் கட்டுப்பாட்டில் உட்பட்டிருக்கும் பிரச்சினைகள் எளியவைகளே. எக் கமிஷனையும் நீக்க, கமிஷனை இயக்கும் சட்டங்களில் கொள்கைகளையும் நடைமுறை விதிகளையும் எழுத, இவைகளுக்குப் பண ஒதுக்கலை நிர்ணயிக்க, கமிட்டிகள் வழியாக இவைகளை ஆராயக் காங்கிரஸ் அதிகாரம் பெற்றிருக்கிறது. கணிசமான சட்ட ஆக்கக் கட்டுப்பாட்டிற்கான வழிகள் முழுமையாகக் கிடைக்கின்றன. இவைகளை எவரும் அகற்றிவிட நினைப்பதில்லை. சட்ட ஆக்கக் கட்டுப்பாடுகள் மற்றக் கட்டுப்பாடுகளைத் தேவையற்றனவாகச் செய்துவிடுமோ என்பதுதான் பிரச்சினையாகும். ஜனாதிபதியின் கட்டுப்பாட்டை முக்கியமானதாக எடுத்துக் கூறினும் காங்கிரஸ் இதன் நீட்சியைக் குறை கூறுகிறது. என்றுலும், காங்கிரசால் சமாளிக்க முடியாத தேவைகளும் இருக்கின்றன.

1941 ஆம் ஆண்டில் ராபர்ட் இ. கூஷ்மான் (Robert E. Cushman) என்பார் காங்கிரசின் வருங்காலக் கட்டுப்பாட்டின் பரந்த காட்சிகளையும் கடந்தகால அனுபவத்தின் ஆழ்ந்த ஆய்வுகளுக்குப் பின், 'காங்கிரஸ், பெரும்பாலும், கமிஷன்களுடன் செயல் தொடர்பு கொள்வதில் வாளாயிருந்து மனநிறைவு கொள்ளலாம். கமிஷனுடன் தொடர்புள்ள அவதூறு போன்றதொன்று எழுமாயின், காங்கிரஸ் தீவிரமான முறையில் நடவடிக்கையெடுத்து மன நிறைவு கொள்ளலாம்' என்று குறிப்பிட்டுள்ளார்.[21] இதன் பின் காங்கிரசின்

[20] Hyneman, Charles S., 'Bureaucracy in a Democracy', p. *316* ff. New York: Harper, *1950*; and Redford, op. cit. above in note *4*, p. *317* ff. கமிஷன் முடிவுகள்பற்றிய ஜனதிபதியின் மறு ஆய்வுகளைப் பொதுத்துறை ஆட்சி இயல்பற்றிய கமிட்டிகளைப் பார்த்தறியவும். TheLatin American Proceeding Washington, 1949.

[21] Cushman, Op. cit. above in Note *5*, p. *678*.

கமிட்டிகள் சீரமைக்கப்பெற்றன. இக் கமிட்டிகளுக்குச் சிப்பந்தித் தொகுதி வல்லுநர்கள் கிடைத்தனர். முக்கியமான கமிட்டி உறுப்பினர்களின் பதவிக்கான சேவை மூப்புக் கொள்கை (seniority principle) ஒருவாறு மாற்றம் கண்டது உண்மையாகும். 1957 ஆம் ஆண்டில் பிரதிநிதிகளின் சபை, சட்டசபையின் மேற்பார்வைபற்றிய ஓர் உப கமிட்டியை நியமித்தது. ஆறு கட்டுப்பாட்டுக் கமிஷன்களின் சட்ட நிறைவேற்றம்பற்றி இக் கமிட்டி ஆராயத் தொடங்கியது.[22] இதன் தொடக்க விளைவுகள், கூட்டாட்சிப் போக்கு வரத்துக் கமிஷனரின் ராஜிநாமாவிலும், கமிஷன்கள் ஒழுக்க நெறிகளைப் பிறப்பிப்பதிலும், ஒரு சொந்த நண்பரை உள்ளிட்டு ஜனாதிபதியின் முதன்மை உதவியாளரின் நலன்களுக்கு இரண்டு கமிஷன்கள் இணங்கியதாகக் கருதப்பட்ட ஒரு கண்டுபிடிப்பிலும் முடிவுற்றன.

நீதி சார்ந்த கட்டுப்பாட்டின் அதிகரிப்பு: கொள்கை இணைப்பிற்கும் ஆட்சி இயலுக்கும் கட்டுப்பாட்டுக் கமிஷன்களின் நீதி சார்ந்த கட்டுப்பாடு எதையும் அளிக்கவில்லை. ஆனால், கமிஷனின் மற்றக் கட்டுப்பாட்டு இயல்புகளை உருவாக்குவதில் வரலாற்று வழியில் நீதி சார்ந்த கட்டுப்பாடு ஒரு கூறுயுள்ளது. அரசுகளுக்கிடையேயான வணிகக் கமிஷனும் கூட்டரசு வர்த்தகக் கமிஷனும் அடிக்கடி நீதிமன்றத்தின் முன் வந்தன. நீதிமன்றப் பகைமை மனப்பான்மைக்கேற்றவாறு கமிஷன்கள் மாற்றியமைத்துக் கொண்டு மாதிரியை உண்டாக்கின. பிற்காலத்தில் கமிஷன்கள் கட்டுப்பாட்டு முறையில் அணுகுவதற்கு இதை மனத்தில் கொண்டன.

கட்டுப்பாட்டுக் கமிஷன்களின் அதிகாரங்களைக் குறைக்கவேண்டுமென்று விரும்பியவர்களுக்கு இரண்டு வழிகள் இருந்தன. ஒன்று கட்டுப்பாட்டு முடிவுகளை நீதி சார்ந்த மறு ஆய்வு செய்தல், ஒவ்வொருவருக்கும் நீதி மன்றத்தில் ஒரு நாள் அல்லது ஓர் ஆண்டை ஒதுக்கி உறுதியளித்தல் நடைமுறையில் இயலாது. நீதிமன்றங்கள் சட்டப் பிரச்சினைகளை ஆராய்வதோடல்லாமல் கமிஷனுக்குக் கொடுக்கப்பெற்ற சான்றுகளையும் ஆராய்ந்து, சான்றுகளை அடிப்படையாகக் கொண்ட சரியான முடிவுகளைக் கமிஷன் முடிவுகளுக்குப் பதிலாக அளிக்கவேண்டும். நீதிமன்றங்களின் மறு ஆய்வு செய்யும் பங்கு விரிவடைந்தாலும், பல கட்டுப்பாட்டு முடிவுகளை மாற்றாமல் விட்டு விடுதல் நடைமுறைத் தேவையாகும். நீதிமன்றத்தின் இப் பங்கை வலுப்படுத்தும் போக்கு தடைப்பட்டுள்ளது.

[22] Interim Report of the House Committee on Interstate and foreign Commerce, Subcommittee on Legislative Oversight, 85th Cong. 2nd Sess. House Report No. 1602, 1958. 'The Organization and Procedure of the Federal Regulatory Commissions and Agencies and Their Effect on Small Business', p. 79, cited above in note 11.

முதல் வழி கிட்டவில்லையென்று கொள்வோமானால், இரண்டாவது வழி, கட்டுப்பாட்டு நிறுவனங்கள் பின்பற்றும் நடைமுறை விதிகளின் கீழுள்ள கம்பெனிகளுக்கும் தனி மனிதர்களுக்கும் முழுமையான பாதுகாப்பு அளிக்கின்றன. நீதிமன்றங்கள் பெரும்பாலும் இதே வழியைத்தான் பின்பற்றுகின்றன. ஒப்புதல்பெற்ற நடைமுறை விதிகளின் வழியாக நிறுவனங்களின் முடிவுகளுக்கு இறுதி நிலை வழங்கப்படுகிறது. அமெரிக்க வழக்கறிஞர் சங்கத்தைப் போன்றவைகள், வாய்ப்புகளை அதிகப்படுத்துவதையும் நீதி சான்ற மறு ஆய்வுப் பரப்பை வளர்ப்பதையும்விட நிறுவன நடைமுறை விதிகளின் சீர்திருத்தத்திலேயே அதிகக் கவனம் செலுத்தின. இம் முயற்சியால் 1946ஆம் ஆண்டு ஆட்சி இயல் நடைமுறை விதிச் சட்டமொன்று வந்தது. இதன் விளைவுகள்பற்றிக் கருத்து வேற்றுமை பரவலாக இருந்துவருகிறது.

கட்டுப்பாட்டு நடைமுறை விதிகளின் நீதி சார்ந்த தன்மை : கட்டுப்பாட்டு வேலைகள் மிக அதிகமாய் இருப்பதால் வேலைப் பளுவின் பெரும் பகுதியைப் பல விசாரணைகள் நடத்தும் கமிஷனின் சிப்பந்தி 'ஆய்வாளர்களிடம் ஒப்படைக்கவேண்டியிருக்கிறது. கமிஷனும் இதன் தனிப்பட்ட உறுப்பினர்களும் விசாரணை நடத்தும் ஆய்வாளர்களை, ஆட்சி நடைமுறை விதிச் சட்டம், சுயேச்சையான நீதிபதிகளாய் மாற்றும் அளவிற்கு உதவிற்று. சிவில் சர்விஸ் கமிஷன், நிறுவனங்களின் சிபாரிசு இன்றியும் மதிப்பீடு இன்றியும் சுயேச்சையாய் இழப்பீடுகளை நிர்ணயிக்கிறது ; பதவி உயர்வு பெறுவோரைத் தெரிவு செய்கிறது; இவர்களில் எவரையாவது நீக்க நல்ல காரணங்கள் இருக்கின்றனவா வென்பதையும் நிர்ணயிக்கிறது. இவைகளையெல்லாம் கட்டுப்பாட்டுக் கமிஷன்கள் செய்வதில்லை. கட்டுப்பாட்டுக் கமிஷன்கள் வழக்குகளை இயன்றவரையில் ஆய்வாளர்களுக்குச் சுழற்சியில் வழங்கவேண்டும் ; இப்படிச் செய்வதற்குப் பதிலாக, இவர்களின் அறிவிற்கேற்றவாறும், சொந்தத் தேர்ச்சிக் கேற்றவாறும் குறிப்பிட்ட வழக்குகளின் கடினத் தன்மைக் கேற்றவாறும் வேலைகளைக் கமிஷன் ஒப்படைக்கிறது. கமிஷன்களின் விசாரணை, செயலாற்றும் பாகங்களிலிருந்து ஆய்வாளர்கள் பிரிக்கப்படுகின்றனர். கமிஷன் அல்லது ஆய்வாளர் முறையான முடிவு எதையும் செய்ய வேண்டியுள்ளபொழுது ஆய்வாளர் இரகசிய ஆலோசனைகள் வழங்க முடியாது. ஏனெனில், இவர் சிபாரிசு செய்த முடிவு கட்சிகளின் கருத்துகளைப் பெறுவதற்கு அனுப்பப்படுகிறது.[23]

[23] Musolf, Lloyd D., 'Federal Examiners and the Conflict of Law and Administration', Baltimore : Johns, Hopkins Press, 1953. விசாரணை நடத்துபவர்பற்றிய ஏற்பாடுகளை இந் நூலில் பார்க்கலாம். 'Judicial Test' அதிகாரம் 23ஐப் பார்க்க.

கட்டுப்பாட்டு முறைபற்றிய சில திறனய்வாளர்களுக்கு இந்த நடவடிக்கை பெரிதாகாது. அமெரிக்காவில் ஓர் ஆட்சி இயல் நீதி மன்றம் நிறுவப்படவேண்டுமென்று ஹூவெரின் இரண்டாவது கமிஷன் சிபாரிசு செய்தது.[24] இந் நீதிமன்றம், நேர்மையற்ற போட்டி முறைகள் அல்லது ஏமாற்றுப் பழக்கங்கள், (இப்பொழுது கூட்டரசு வர்த்தகக் கமிஷனலும் மற்ற நிறுவனங்களாலும் கட்டுப் படுத்தப்படுகின்றன) நேர்மையற்ற தொழில் பழக்கங்கள் (இப்பொழுது தொழிலாளர் உறவுக் கழகத்துடன் இருக்கிறது.) போன்றவை களைத் தன் அதிகார வரம்பிற்குள் எடுத்துக்கொண்டது. கட்டுப் பாட்டு நிறுவனங்களிடம் எஞ்சியுள்ள பணிகளை விசாரணைக் கமிஷனர்கள் என்னும் மறுபெயர் கொண்ட விசாரணை ஆய்வாளர் களிடம் ஒப்படைக்கவேண்டும். இவ் விசாரணை ஆய்வாளர் நிறுவ னங்கள், தலைமை விசாரணைக் கமிஷனரால் ஆட்சி இயல் முறை யில் இயக்கப்பெற்றன. இவர் பன்னிரண்டு ஆண்டிற்கு அமர்த்தப் பெற்று ஆட்சி இயல் நீதிமன்றத்துடன் இணைப்புப் பெற்றிருக்க வேண்டுமென்று மற்றொரு சிபாரிசு குறிப்பிட்டிருந்தது. இவ் விசாரணைக் கமிஷனர்களை நீக்கும் அதிகாரம் ஆட்சி இயல் நீதி மன்றத்திடமிருந்தது. இன்னும் பல ஆட்சி இயல் நடைமுறைச் சட்டப்படி, நீதிசாரா வழக்குகளின் விசாரணை, குற்றச்சாட்டுப் பணிகள் விசாரணைக் கமிஷனர்களிடமிருந்து பிரிக்கப்பட்டன. இதே முடிவை, விசாரணைக் கமிஷனர்களுக்கு மட்டுமல்லாமல், கமிஷனுக்கும் கமிஷனின் மற்ற உறுப்பினர்களுக்கும் நீட்டித்தது.

தீர்வுக்கான கூறுகள்: மேலும் மூன்று கருத்துகள் இருக் கின்றன. இவைகள் (அ) அதிகாரப் பிரிவினைக் கோட்பாட்டினல் தீர்வு காணமுடியாத பிரச்சினைகளுக்குள் பகுத்தாய்வு; (ஆ) கட்டுப் பாட்டுக் கமிஷன்களை அரசாங்க நிறுவனங்கள் என்று கருத வேண்டும்; (இ) கட்டுப்பாட்டில், நேர்மை என்பது இதன் குறிக் கோள்; மற்ற நிறுவன ஏற்பாடுகளுடன் வேறு உயர்ந்த மதிப்புகள் சமன் செய்யப்பெற்று இதன் பொருளை இயக்க வழியாகப் பெற வேண்டும்.

அதிகாரப் பிரிவினை வழியாகப் பிரச்சினையைப் பகுத்தாய்தல் தவருக முடியும். கட்டுப்பாட்டுப் பணிகளையுடைய எல்லாக் கூட்டரசு நிறுவனங்களும் அரசாங்கத்தின் மூன்று பிரிவுகளுக்குப் பொறுப் புடையன. கட்டுப்பாட்டுக் கமிஷன்களைச் சட்டசபையும் நீதிமன்றமும்

[24] (Second) Commission on Organization of the Executive Branch of the Government, 'Legal Services and Procedures, p. 50 ff. Washington: Government Printing Office, 1955. இந்தக் கருத்துகளுக்கு ஆதரவாகக் கமிஷன் வாக்களிக்கவில்லை. இப் பொருள்பற்றிக் கமிஷனின் ஆய்வாளர்களின் கருத்தென் பதாக இவைகளைக் காங்கிரசிற்கு அனுப்பியது.

கட்டுப்பாடு செய்தல் நிர்வாக நிறுவனங்களுக்கும் சரியாகப் பொருந்தும். எல்லாச் சூழ்நிலைகளிலும் இக் கட்டுப்பாடு ஒரே மாதிரியாக இருக்குமென்பதற்கில்லை. அரசியல் அக்கறை, கட்டுப்பாட்டிற் குட்பட்டவைகளின் பேரத்திறமை, வழக்காடும் மனப்பான்மை, நிறுவனங்களின் முடிவுகளின் அளவு, குறிப்பிட்ட கட்டுப்பாட்டுத் துறையிலுள்ளவர்களின் பொறி நுட்பத் தெளிவு (சட்டமியற்றுநரும் நீதிபதிகளும் உட்பட), மரபுவழிச் சட்ட வகைகள் (எடுத்துக்காட்டாக, ஒருவரின் சொந்த உடைமையைப் பயன்படுத்துவது கட்டுப்பாட்டிற்கு உட்பட்டதா அல்லது அரசாங்கத்திற்குச் சொந்தமான நிலங்களைப் பயன்படுத்த அனுமதிக்கு விண்ணப்பிப்பதா) என்பன கட்டுப்பாட்டிற்கேற்றவாறு மாறுகின்றன. சுயேச்சையான கமிஷன்களின் அமைப்பு வகைகளையும் முறையான அரசாங்க நிறுவனங்களையும் இக் கூறுகள் அழகாய்ப் பொருத்துவதில்லை.

இக் கமிஷன்கள் எவ்வளவு சுயேச்சையுடனிருக்கின்றன வென்பதையும், யாருக்குப் பொறுப்புடையன வென்பதையும் இவ் வதிகாரப் பிரிவினை முறையால் அணுகுவதில் பயனில்லை. ஒவ்வொரு கமிஷனும் கொள்கை வகுத்தல், தீர்ப்பளித்தல், ஆட்சி செய்தல் போன்ற கலப்பான பணிகளைச் செய்கின்றன. (முன் குறிப்பிட்டதுபோல், இவ் வார்ப்புகளில் பொருந்தாப் பணிகளையும் செய்கின்றன.) ஒரு பணியைச் சிறந்ததெனத் தெரிவு செய்தல் மற்ற பணிகளைக் காண மறுப்பதாகும். உறுதியாக, தலைமை நீதிமன்றம் கமிஷன்களின் பணியின் நீதி சார்ந்த தன்மையை வலியுறுத்தியுள்ளது. கமிஷன்களின் (நீதி மன்றங்களைப் போன்ற) சுயேச்சை நிலையை இது வலியுறுத்துகிறது. எனவே, ஜனாதிபதியின் நீக்கும் அதிகாரமும் காங்கிரசால் கட்டுப்படுத்தப்படலாம். இக் கருத்தின் பயன் இதன் செயற்பாட்டை ஏற்படுத்திவிடாது.

இரண்டாவதாக, கமிஷன்களிடம் விட்டுவைத்திருக்கும் அதிகாரங்களாகிய, ஒதுக்கி வழங்கிய நிதிகள், மற்ற நிறுவனங்களிலிருந்து கிடைக்கும் பணிகள், அதிகாரங்கள் இன்னும் இவை போன்றவைகளைப் பெரும் அளவு பயன்படுத்திச் சட்டத்தால் ஏற்படுத்தப்பட்டுள்ள குறிக்கோள்களைப் பெறும் பொறுப்புள்ள இவைகளை அரசாங்க நிறுவனங்களாக நடத்தவேண்டும். இதிலிருந்து இரண்டு முடிவுகள் கிடைக்கின்றன. நிறுவனத்தின் வேலையின் முழுப் பரப்பிலும் கமிஷன் (கமிஷனர்களுக்கு) பொறுப்பிலிருக்கிறது. கொள்கை வகுத்தல், சிறந்த சிப்பந்தித் தொகுதியை வளர்த்தல், எந்தக் கம்பெனிகள் அல்லது எந்தத் தீமைகளை விசாரித்து முறையாகக் குற்றச்சாட்டுகளை வழங்குதல் என்பதுபற்றி நிர்ணயிப்பதும் இதில் அடங்கும். இத்துடன் முறையணையா உடன்பாடுகள் நிபந்தனைகள்பற்றிக்

கலந்து பேசுதல்; குற்றச்சாட்டின் விளைவாகக் கொண்டு வந்த வழக்குகளை விசாரணை செய்து, நிரபராதியா அல்லது குற்றவாளியா என்பதை முடிவுசெய்து, தக்க பரிகாரத் தண்டனை வழங்குதலும் இதில் அடங்கும். மேலும், ஆய்வுகள், இணக்கத் தேவைகளின் அறிக்கைகள், நீதிமன்றங்களை நாடுதல் போன்றவை களும் இதில் அடங்கும். மேலும் இத்தகைய பொறுப்புகளைக் கமிஷன் நிறைவேற்றுவதுடன், பொறுப்புகளைச் செய்து முடிப்பது நிறுவனம் சார்ந்த குணவியல்புடையதாக இருக்கவேண்டும். கமிஷன் பொறுப்புகளைச் சிப்பந்திப் பணியாளர்களுடனும், வேலை யளவிற்கு ஏற்றவாறு பொருத்தமாகப் பலவகையான வல்லுநர் களுடன் பகிர்ந்துகொள்ளவேண்டும். கமிஷன், நிர்வாகத் துறை யைப் போல, சிப்பந்திகளின் ஆய்வுகளையும் அறிவுரைகளையும் பெற வேண்டும். குறிப்பிட்ட நிகழ்ச்சிகளில் கமிஷனின் கொள்கையைப் பயன்படுத்தி முடிவுகள் செய்யச் சிப்பந்திகளுக்கு அதிகாரம் கொடுக்க வேண்டும்.

நிறுவனக் கருத்தையொட்டி இவ் விரு முடிவுகளும் ஏற்படுமாயின், கமிஷனின் சட்ட வழிவந்த கடமைகளையும் நிறுவனம் சார்ந்த முறை யில் உண்மையாகப் பணிகளை நிறைவேற்றுதலையும் கமிஷன் செய்ய வேண்டிய முழுமையான சொந்தப் பொறுப்பாகும். பொது நலன் களைத் தீவிரமாகப் பின்பற்றிக் கமிஷனின் பொறுப்புகளோடு கலந்து விடுவதைக்காட்டிலும், இதைச் சிப்பந்திகளிடமிருந்து பிரித்து, தொடர்பற்றதாக்கி, பணிகளின் பெரும் பகுதியை நீதி சார்ந்தன போலாக்கி, இத் திட்டங்களை நெருங்கி ஆய்ந்து முடிவைப் பயன் படுத்தவேண்டும்.

மதிப்புகளின் தர்க்கம் (contest of values): மூன்று நேர்மை யின் தரத்தை அரசாங்கக் கட்டுப்பாட்டு இயக்கக் கொள்கையாக மாற்றுதல் என்னும் பிரச்சினை பொதுவாக ஒப்புக்கொள்ளப்பட்டிருப் பதைவிடச் சிக்கலானது. ஏனென்றால், சில சூழ்நிலைகளில் நாம் நேர்மையை வலியுறுத்தி மற்றவைகளில் வலியுறுத்தாது விட்டுவிடு கிறோம்; நேர்மை ஒன்றைக் காட்டிலும் பல வழிகளில் பெருமைப் படுத்துகிறோம். அரசாங்க ஏற்பாடுகளின் வழியாக வெளியாகும் மற்ற முக்கியமான கருத்துகளுடன் நேர்மை போட்டியிடுகிறது.

வெளி நாட்டுக் கொள்கை, மானியம் அல்லது பண ஒதுக்கல், சிவில் பணியாளரை அமர்த்துதல் அல்லது நீக்குதல், ஒரு தொழிற் சாலை அல்லது கம்பெனியைக் கட்டுப்படுத்தல் போன்றவைகளில் அரசாங்கத்தின் முடிவு குறைந்தது இரண்டு மாற்று வழிகளின் இடை யில்தான் இருக்கிறது. குறிப்பாக ஒரு வழியில் செய்யப்பட்ட முடிவு, வேறு வகையில் இந்த முடிவைச் செய்ய விரும்புகிறவர்களுக்கு

ஏமாற்றமாய் இருக்கும். நேர்மையை உறுதிப்படுத்த முடிவு செய்பவர், விளைவுகுறித்து முற்றிலும் கவனமற்றிருக்கும் வகையில் ஒவ்வொரு நிலையும் அமையவேண்டும்; மாற்றுவழியைப் பின்பற்றுகிறவர்கள் தங்களுடைய சான்றுகளை, சாட்சிகளுடனும், பதிவுகளுடனும் முறையான பொது விசாரணையின்போது எடுத்துக் கூறலாம். முடிவு செய்கிறவரும் விசாரணையில் கொடுக்காத தகவல்களைப் பயன்படுத்துவதைத் தடுக்கலாம். இவரும் அரசாங்கத்திலிருக்கும் எவரையும் கலந்துகொள்ளாதவாறு பார்த்துக்கொள்ளலாம். இச் சூழ்நிலைகளில் எல்லா முடிவுகளும் ஏற்படுமாயின் அரசாங்கத்தின் பணிகளை நிறைவேற்ற முடியாதென்பது அறிந்ததே. பின், எத்தகைய முடிவுகளை முறைப்படுத்த வேண்டும்? விநோதமாக, கொள்கைபற்றிய மிக முக்கியமான முடிவுகள் வரையறுக்கப்பட்ட நடைமுறைகளுக்கு மிகக் குறைவாகவே உட்படுகின்றன. ஆயினும், தனி உடைமையின்மீதும் தனிச் சுதந்திரத்தின் மீதும் இதன் ஆதிக்கம் மிகப் பெரியதாகும். ஒருவரை அல்லது இருவரை அல்லது கம்பெனிகளை நேர்முகமாகப் பாதிக்கின்ற முடிவுகளைச் செய்யும்பொழுது, நீதிமன்ற வழக்கில் ஒரு நிலையைப்போல், நேர்மையை உறுதிப்படுத்தச் சில முறைகளை வலியுறுத்துகிறோம். கிழக்கத்திய ரயில் பாதை அல்லது ஒரு குறிப்பிட்ட மருந்தை உற்பத்தி செய்கிறவர்களைப் போன்ற கம்பெனிகளுக்கும் பொருந்தும் வகையில் இம் முறையை விரிவாக்கலாம். ஒரு நிறுவனம் குறிப்பிட்ட மருந்து வகையொன்றை மருந்துக் கம்பெனிகளுக்கு நடப்பு உபயோகத்திற்குப் பகிர்ந்து கொடுக்காமல் இருப்பு வைக்கும்பொழுது இதே கம்பெனிகளுக்குத் தகுந்த முறையான நடைமுறைகளை வழங்குவதில்லை.

சிவில் பணிகளை அமைப்பதிலும், கமிஷனர்களையும் துறைத் தலைவர்களையும் அமர்த்துவதிலும், பொது அலுவலர்களுக்கான ஒழுக்க நெறிகளாலும், பொது மக்களின் ஆய்விற்கு முடிவுகளை விடுதலாலும், சட்ட ஆக்க விசாரணைகளாலும், அரசியற் போராட்டத் தாக்குதலாலும், ஆட்சி முறையின் இயல்பாக எடுத்துக்கொண்ட முடிவுகளைப் பல கைகளுக்கு மாற்றுவதாலும், இறுதி நடவடிக்கைகளாகிய நீக்கலாலும் நீதி சார்ந்த புனராய்வாலும் நேர்மையைப் பல வழிகளில் பெறலாம். நீதிமன்ற முறை போன்ற விசாரணை இவைகளில் ஒன்றாகும். ஆனால், தனி மனிதர்களையும் கம்பெனிகளையும் பாதிக்கின்ற முடிவுகளை அரசாங்கம் செய்கிறபொழுது நேர்மைப் பிரச்சினைக்குத் தெளிவாக இது முழு விடையாகாது. மேலும், விரும்புகின்ற ஒரு பொது முறையே நேர்மையாகும். ஒவ்வொரு நிகழ்ச்சியிலும், எந்த முறையைப் பின்பற்றினாலும் இதைப் பெற உறுதி கூற முடியாது. நீதிபதிகளும் மற்ற அலுவலர்களும் தவறான முடிவுகளைச் செய்கிறார்கள். குற்றமற்றவர்கள் தண்டிக்கப்படுகிறார்கள். குற்றம் செய்தவர்கள் தண்டனையிலிருந்து தப்பித்துக்கொள்கிறார்கள்.

இறுதியாக, அரசாங்கக் கட்டுப்பாட்டைப் பெற வேண்டியவைகளில் நேர்மையும் ஒரு 'பொருளாகும்'. எனவே, இது தனித்த ஓர் இறுதிப் பயனாக இருக்கமுடியாது. நீதி சார்ந்த முறையில்கூட, ஒருவர் கால வரையறையின்றி மேல் நீதி மன்றங்களுக்கு முறையீடு செய்ய முடியாது. உண்மையாக, கீழ் நீதிமன்றத்தின் குறைகளைச் சரிப்படுத்தவே, ஒரு வரையறைக்குள்ளான வழக்கு வகைகளை, ஒருவர் தலைமை நீதிமன்றத்திற்கு எடுத்துச் செல்ல உரிமை பெற்றிருக்கிறார். நடைமுறைக் கருத்துகள் இங்கு நுழைகின்றன. நீதிமன்றங்களைப் போல் அரசாங்கமும் தன் வேலையைத் தொடர்ந்து செய்யவேண்டும். நேர்மையைப் பெரிய குறிக்கோளாக வலியுறுத்த அரசாங்கம், கட்டுப்பாட்டு முறைகள், சிப்பந்தி ஏற்பாடுகள் அமைப்பு முறைகளை ஏற்படுத்திக் கொடுக்கவேண்டும். கட்டுப்பாட்டிற்குள்ளான தனி மனிதரின் நம்பிக்கை அளவை அரசாங்கம் ஏற்க இயலாது; ஏனெனில், இவர் கருத்துகளால் நிறுவனத்தை இணங்கச் செய்ய முடிவதில்லை. இந் நிலைக்கு, இவரது சான்றில் பற்று, கவனமின்மை அல்லது அரசியல் தலையீடு காரணமாக இருக்கலாம். நிறுவனத்தின் பயனைக் குறைக்க விரிவான நடைமுறைகளை எடுத்துக் கூறியும் இதன் இயக்கத்தைச் செலவிற்குரியதாக்கியும், பொதுமக்களின் நலன்களைப் பிழிந்தும், நிறுவனத்தை அமைதியாக அடங்கும்படி தூண்டியும் கட்டுப்படுத்தப்பட்ட நலன்களை ஏற்கச் செய்ய முடியாத நிலையில் அரசாங்க மிருக்கிறது. தீமைகளுக்கு எதிராகச் செய்த சட்டங்களுக்கு நீதிமன்றம் போதிய பரிகாரம் கொடுக்காததால் கட்டுப்பாட்டுக் கமிஷன்கள் நிறுவப்பெற்றன. ஒரு நிறுவனம், தீமைகளை ஒழிக்கும் உயர்ந்த பணியில் கண்ணாய் இருக்கவேண்டும். இந் நிறுவனம் ஆட்சி இயல் நீதிமன்றத்தைவிடக் கொஞ்சம் மாறுமாயின் இருப்பதன் காரணங்களை இது அழித்துவிடும்.

அரசியல், பொருளாதார சக்திகள், கட்டுப்பாட்டுக் கமிஷன்களின் சுயேச்சையைப் பேணுவதால் சுயேச்சை நிலை முடிவுகள் செயல்கள் போன்றவைகளில் இவைகள் நம்பிக்கை இழப்பதில்லை. எவ்விதத் தீவிர மாற்றங்களையும் எதிர்க்க இச் சக்திகள் வலிமை வாய்ந்தனவாகத் தோன்றுகின்றன. எனவே, நிர்வாகக் கட்டுப்பாட்டின் வளர்ச்சிகளில் முன்னரே கிடைக்கும் வழிகளை அதிகமாகப் பயன்படுத்திக் கொள்ளலாம். குறிப்பாக இவைகள், ஜனாதிபதியின் கொள்கையைப் பகிர்ந்துகொள்ளும் கமிஷனர்களை அமர்த்துதல் பட்ஜெட் புனராய்வு, கமிஷன்களுக்கான கொள்கையைக் காங்கிரஸ் வகுக்கும்போது இதில் ஜனாதிபதியின் செல்வாக்கு, கமிஷனின் குறிப்பிட்ட முடிவுகளை ஜனாதிபதி மறு ஆய்வு செய்வதற்கான விரிவான ஏற்பாடு போன்றவைகளாகும்.

11. அரசாங்கக் கூட்டு நிறுவனம்

(Government Corporations)

1. மத்திய கட்டுப்பாடுகளும் மேலாண்மை சுயேச்சையும்

தனி உறவுமுறை: அமைப்பு மேலாண்மைபற்றிய முன் அதிகாரங்களில் திரும்பத் திரும்ப வந்த கருத்துகளில் ஒன்று, பொதுமக்களின் கட்டுப்பாட்டு உறுப்புகளாகிய தேர்ந்தெடுக்கப்பெற்ற தலைமை நிர்வாகிகளும், சட்டசபைகளும் ஆட்சி இயல் நிறுவனங்களின் உறவு முறைக்கான மிகச் சிறந்த அமைப்புகளாகும். ஆட்சி இயல் மீதான தலைமை நிர்வாகியின் இயக்க அதிகாரத்தை வலுப்படுத்தும் போக்கு இந் நூற்றுண்டின் அமெரிக்க மனப்போக்காகும். ஆட்சி இயலின் பல கூறுபாடுகளின்மீது காங்கிரஸ் கட்டுப்பாடுகளின் வளர்ச்சியும், இணையாக இருந்து வந்துள்ளது. ஆட்சி இயலின் மேலாண்மை இயல்புகளையும் பண ஒதுக்க வேண்டுகோள்களையும் செம்மை செய்த நடைமுறைகள் வழியாகவும், நிறுவப்பட்ட வழிகளாலும் காங்கிரஸ் மேற்பார்வை செய்தது.

ஆட்சி இயலின் செயற்களக் கருவிகளின் இணைப்பு நோக்கிய மனப்பான்மைகள் சாதாரண ஆட்சித் துறைகளுக்குப் பயன்படுத்துவதில் மெய்ப்பிக்கப்படுகின்றன. ஆனுல், இவைகள், பொதுமக்களிடம் நெருங்கித் தொழில் தொடர்பு கொண்டிருத்தலால், வணிகம் அல்லது வணிகம் போன்ற தொழில்களில் ஈடுபட்டுள்ள நிறுவனங்களுக்குத் தனிப் பிரச்சினைகளை உண்டாக்குகின்றன. அரசாங்கக் கூட்டு நிறுவனங்கள் இத்தகைய பிரச்சினைகளைச் சமாளிக்க ஆட்சி இயல் நிறுவனங்களாக வளர்ந்தன. காங்கிரசுடனும், சிறிதளவு தலைமை நிர்வாகியுடனும், ஆட்சி இயல் இயக்கம்பற்றிய நிறுவனங்களுடன் கொள்ளும் தொடர்பை இவைகள் சிறப்பாக வரையறை செய்துள்ளன. இத் தொடர்பு, கூட்டு நிறுவனத்தை அரசாங்கக்

கட்டுப்பாட்டிலிருந்து விலக்கிவிடுகிறது. மேலும், இதனுடைய குறிக்கோளை அடைய வழிகளைத் தெரிந்திருப்பதில் தன்னாட்சி உரிமையையும் இத் தொடர்பு கொடுக்கிறது.

துறைக் கட்டுப்பாட்டின் வகைகள்: பொதுவான ஆட்சி இயல் கட்டுக்கோப்பில் அரசாங்கக் கூட்டு நிறுவனத்தின் இடத்தைப் புரிந்துகொள்ள, சாதாரணத் துறைகளின்மீது காங்கிரசின் நிர்வாகக் கட்டுப்பாட்டு வகைகளை மனத்தில் கொள்வது நலமாகும். ஆட்சி இயல் நிறுவனங்களைத் தலைமை நிர்வாகிக்கும் பொறுப்புடையதாகச் செய்யும் நடைமுறையில் சாதாரணத் துறைகளின் செயற்பாட்டுச் சுயேச்சை பல வரையறைகளுக்குட்பட்டுத் தவிக்கிறது. துறைகளின் சுயேச்சையில் உள்ள குறைபாடுகளில் சில, செய்யப்படுகின்ற பொருளைப்பற்றியதாகும். மற்றொரு திசையைக் காட்டிலும், தலைமை நிர்வாகி ஒரு திசையில் செல்ல விரும்புகிறார். ஒரு துறை ஒரு திட்டத்தைத் தொடங்குமுன் நல்ல நேரத்திற்காகக் காத்திருக்க வேண்டுமென்று விரும்புகிறார். இவர் இந்தத் திட்டம் அல்லது அந்தத் திட்டத்தை வலியுறுத்த விரும்புகிறார். துறைக் கொள்கையின் இத்தகைய கட்டுப்பாடுகளால் தலைமை நிர்வாகி தம் பரந்த அரசியற் பொறுப்புகளை நிறைவேற்றுகிறார். திடமாய் அமைந்துள்ள பொருள்களில் அரசாங்கக் கூட்டு நிறுவனங்கள், சாதாரணத் துறைகளைக் காட்டிலும் செயலில் கூடுதலான அல்லது குறைவான சுயேச்சை பெற்றுள்ளனவா என்று ஐயுறலாம்.

மற்றொரு வகையான கட்டுப்பாட்டின் அடிப்படையில்தான் ஒரு புதியமுறை அரசாங்கச் செயற்பாடுகளில் நிலவியது. ஆட்சி இயல் இணைப்புமுறை பலவகையான வரம்புமீறிய கட்டுப்பாட்டைக்கொண்டு வந்தது. உண்மையான குறிக்கோள்களை அடைய இவ் வகையான கட்டுப்பாட்டு முறைகளையும் வழிகளையும் வகுத்துக் கொடுத்தது துறை என்ன செய்யவேண்டுமென்பதை மட்டுமன்றி, வேலையை எப்படிச் செய்யவேண்டும் என்பதற்கும் ஏறத்தாழ விரிவான கட்டளைகளை மேலதிகாரிகள் குறிப்பிடுகின்றனர். இத்தகைய கட்டளைகள் பொதுவாகப் பின்பற்றப்படுகின்றனவா வென்பதைக் கவனிக்க, பட்ஜெட், பணியாள் தொகுதி, கணக்கு வைப்பு, சட்ட அலுவலர்கள் போன்ற அரசாங்க மட்டத்திலுள்ள அனைவரும் பணியாற்ற வேண்டும்.

ஒரு துறை தன் வருங்கால நிதித் தேவைகளை மதிப்பிடவும், காங்கிரசிடமிருந்து பண ஒதுக்கல் பெறவும் விரிவான நடைமுறைகளைப் பயன்படுத்தவேண்டும். இதன் திட்டங்களின் தொடர்புபற்றிய உறுதியை இது பெற்றிருக்கவில்லை. ஆண்டுக்கு ஒருமுறை காங்

கிரசிடமிருந்து இது நிதி பெறவேண்டும். இந்த ஓர் ஆண்டில் சில சமயங்களில் காங்கிரஸ் நட்பாகவும் சில சமயங்களில் விளக்கமுடியாத நிலையற்ற போக்கிலும் செல்லும். சிவில் சேவைக் குழுவினர் நிர்ண யிக்கும் நுட்பமான நடைமுறைகளுக்கும் விதிகளுக்கும் உட்பட்டு இது தன் ஊழியர்களை அமர்த்திக்கொள்கிறது. பணத்தைச் செலவிடு தலில், அரசாங்கத் தணிக்கைத் துறைத்தலைவர் செய்தி முடிவுகளையும் விளக்கங்களையும் ஒட்டிய விரிவான சட்டத் தொகுப்புகளையும் இது மீருதவாறு பார்த்துக்கொள்ளவேண்டும்.

நிர்வாகப் பிரிவுடன் இத்தகைய இணைப்பு முறைகள் சட்டத்தை அடிப்படையாகக் கொண்டுள்ளன. காங்கிரஸ் ஆட்சி இயல் நடவடிக் கைகளை மிக விரிவாகவும் பயனுடைய முறையிலும் கட்டுப்பாடு செய் வதற்காக இச் சட்டங்களைச் செய்திருக்கின்றனர். நிர்வாகத் துறை எல்லா விவரங்களுடனும் நன்ருய்த் தயாரித்துக் காங்கிரசின் முன் வைக்கும் ஒரு பட்ஜெட், சட்டசபையின் கட்டுப்பாட்டிற்கு அடிப்படை யாகும். மிகப் பயனுடைய மத்தியப் பணியாள் தொகுதி நிறுவனம் காங்கிரசை வலுப்படுத்துகிறது. எடுத்துக்காட்டாக, காங்கிரஸ் சில வகையான வேலைகளுக்கு ஊதியத்தை நிர்ணயம் செய்கிறது. சிவில் பணிக் கமிஷன் இதன் பயன்பாட்டைப் பார்த்துக்கொள்கிறது. காங்கிரசின் சட்டப்படியான பதிலாளாய் இருக்கும் அரசாங்கத் தணிக்கைத் துறைத் தலைவர், நிதியைச் செலவிடுதலில் சட்டம் பின் பற்றப்படுகிறதா வென்பதைக் கவனிக்கவேண்டும்.

வேடிக்கையான ஓர் எடுத்துக்காட்டு: கூட்டரசு அரசாங் கத்தின் ஆட்சி இயல் அமைப்பு முழுவதும் சட்டங்களை முழுமையாகச் செயல்படுத்துதல் வியப்பிற்குரியதாகவும் திகைப்பிற்குரியதாகவும் இருக்கிறது. பழைய ஆட்சிக் காலத்தில், சட்ட நூல் முழுவதும் விதி களாய் இருந்தன. இவைகளைப் புறக்கணிக்கும் வரையில் இவை யாருக்கும் தடையாக இரா. தற்கால ஆட்சி இயல் நுட்பமுறைகள் சூழ்நிலையை மாற்றிவிடுகின்றன. செந்நிற முடியையுடைய எவரும், அடுத்த நிதியாண்டுத் தொடக்கத்திலிருந்து கூட்டரசுச் சேவையில் அமர்த்தப்படலாகாதெனக் காங்கிரஸ் திடீரெனச் சட்டம் கொண்டு வந்து நிறைவேற்றிவிடுமாயின், மிகச் சிக்கலான நீண்ட தொடர்பு டையதோர் ஆட்சி இயல் முறையை இயக்கிவிடவேண்டும்.

சிவில் சேவைக் கமிஷன் நிபுணர்களையழைத்து 'செந்நிற முடி யை'ப்பற்றி விளக்கம் கேட்கவேண்டும். இவ் விளக்கத்திற் குட்படாத வர்களை வருங்கால ஆய்விலிருந்து விலக்கிவிடும் எல்லாத் துறை களுக்குமான சட்டங்களை இது செய்யும். காங்கிரசின் சட்டத்தை நிறைவேற்றுவதை நிச்சயப்படுத்த, திறக் குருடர்கள் பணியாள்

அலுவலராக] இருக்கலாகாதென விதி வகுக்கலாம். விலக்கப்பட்ட நோக்கங்களுக்கான செலவினத்தைத் தடுக்க என்ன நடவடிக்கைகள் எடுக்கப்பட்டுள்ளனவென்று பட்ஜெட் செயலகம் ஆய்வு நடத்தலாம்.

ஒவ்வொரு துறைத் தலைவரும் பணியாள் அலுவலர்களுக்குக் கண்டிப்பான கட்டளைகளைப் பிறப்பிக்கலாம். சட்டத்தைப் பயன் படுத்துதல்பற்றிய விரிவான அறிவுறுத்தல்கள் செயலகத் தலைவருக்கும் (burean chiefs) பிரிவுத் தலைவருக்கும் (division chiefs) பகுதித் தலைவருக்கும் (sectiou chiefs) வந்து குவியும். வாஷிங்டனிலிருந்து வட்டார, தல, கள நிறுவனங்களுக்கு இக் கட்டளைகள் செல்லும். இவ் விதிகள் அமெரிக்காவிற்கு வெளியேயுள்ள லெபனுன், இந்தியா, ஆப் கனிஸ்தான் போன்ற நாடுகளுக்கும் செல்லும். ஆட்சி இயல் அதிகார வைப்பு முறையின் மேல்நிலையிலிருந்து மிகக் கீழ்நிலையி லுள்ளதும் தொலைவிலுள்ளதுமான அலுவலகம்வரை இக் கட்டளை செல்லும். அரசாங்கத் தணிக்கை நாயகர் (comptroller general), ஒவ்வொரு ஊழியரிடமிருந்தும் இரு வாக்குமூலங்களையும், முடியு மானுல் வண்ணப் புகைப்படங்களையும் கேட்கலாம். இத்துடன் இரண்டு பற்றற்றவர்கள் இப் படங்களில் ஒப்பிடவேண்டும் என்றும் சொல்லலாம். ஒரு காலத்தில் செந்நிற முடியைப் பெற்றிருந்து இப் பொழுது முற்றிலும் முடியில்லாத ஒருவர்மீது இச் சட்டம் செயல்பட வழக்கறி நாயகர் (Attorney General) விதிவகுக்கலாம். இவ் விதி தணிக்கை நாயகரின் விதிக்கு முரணுகலாம்.

கூட்டரசுப் புலனுய்வுச் செயலகம், ஆய்வுக் கூடங்களில் இம் முடிகளைச் சோதனை செய்து வண்ணப் பூச்சுகளைக் கண்டுகொள்ள முற்படும். இச் சட்டம் செயல்படும் மாநிலங்களின் அரசாங்க ஊழியர்கள் கூட்டரசு அரசாங்கத்திடமிருந்து நிதிக்கொடை பெறு கின்றனரா என்பதை நீதிமன்றங்கள் முடிவு செய்யவேண்டும். பணியாளர்களின் நன்மையைக் கருதி அரசுத்துறை, அயர்லாந்தில், தலத்தில், அமர்த்தப்பெற்ற இப் பணியாளருக்கு விலக்களிக்கும்படி காங்கிரசைக் கேட்கலாம். பதவி நீங்கியவர்கள் தணிக்கை நாயகர் கருதியதுபோல், தங்கள் முடி செந்நிறமான தன்று வென்று காங் கிரஸ் கமிட்டிக்கு விண்ணப்பம் செய்வதோடு, இவர்கள் மறுபடியும் வேலை பெற அதிகாரமளிக்கும் வகையில் சட்டமியற்ற வேண்டு மென்று கோரலாம்.

இந்த எடுத்துக்காட்டு வேடிக்கையானது; ஆனுல், இதன் சாரத்தை நூறு மடங்காகப் பெருக்கலாம். முறைகளின்மீதான இத் தகைய கட்டுப்பாடுகளிலிருந்து, அரசாங்கத் துறைகள் சிவப்பு நாடா வால் திக்குமுக்காடிவிடுகின்றனவென்றும், சிக்கலான நடைமுறை

களால் குலைந்துவிடுகின்றன வென்றும், முன் நிகழ்வுகளைப் பின் பற்றுவதால் தடையேற்படுகிறதென்றும், அறிவில்லா விதிகளாலும் சட்டங்களாலும் கட்டுண்டு இருக்கின்றன வென்றும் அரசியல் மரபு சில கருத்துகளை வளர்த்துக்கொண்டுள்ளது. இதைத் தொடர்ந்து உடனடியாக நடவடிக்கை மேற்கொள்ளவும் புதிய நிலையை ஏற்றுக் கொள்ளவும், புதியன புனைதற்கும், சில்லறை விதிகளுக்குக் கட்டுப் படாமல் முடிவுசெய் ஆற்றலைச் செயல்படுத்தவும் துறைகள் பொருத்தமற்றவை என்ற நம்பிக்கை உண்டாகிறது. இக் கருத்துகள், செய்தித் தாள்களிலும், போராட்டச் சொற்பொழிவு களிலும், இத்துடன் தொடர்புடையவைகளிலும், ஒரு சிறிய அள விற்கு மறுக்கமுடியா உண்மை நிலையைப் பெற்றிருக்கின்றன.

கட்டுப்பாடுகளிலிருந்து கூட்டு நிறுவனம் விடுபடுகிறது. சாதா ரணத் துறைகளின் செயற்பாட்டிற்கான கட்டுப்பாடுகளின் ஒரு பகுதியாலும், மற்ற காரணங்களாலும், தனியார் தொழிற்றுணிவு களையொத்த ஆட்சி இயல் ஏற்பாடுகளின்கீழ், அரசியல் சமுதாயம் வணிக நடவடிக்கைகளை மேற்கொள்ள அரசாங்கக் கூட்டு நிறுவனம் இயல்பான ஒரு வழியாகக் கருதப்படுகிறது. பொது வணிகத் தொழில் துறை மேலாண்மையில் கூட்டு நிறுவன முறையைப் பயன் படுத்தப் பிரிட்டனின் ஹெர்பர்ட் மாரிஸன் (Herbert Morrison) என்பார் வலியுறுத்தினர். ஏனெனில், இத்தகைய பொறுப்பேற்பு, 'தற்கால உலகத்திற்குத் தேவையான மாற்றங்களை விரைவாகவும் முடிவாகவும் ஏற்க உதவியாக இருக்கலாம்,' என்று இவர் குறிப் பிட்டார். இத்தகைய குணவியல்புகள் ஒரு சாதாரணத் துறைக்குச் சிறப்பானவைகளேயாகும். ஆனல், ஒரு வணிகத் தொழில் நீண்டு நிலைபெறவேண்டுமானல், இவைகள் இன்றியமையாதனவாகும்.

அரசாங்கக் கூட்டு நிறுவனத்தின் 'தூய்மையான' உருவில், சாதாரணக் கூட்டு நிறுவனத்தின் பெரும்பான்மை அல்லது எல்லாப் பங்கையும் அரசாங்கமே சொந்தமாக்கிக் கொண்டிருக்கலாம். அரசாங்கம், ஒரு தனியார் பங்குதாரரைப் போன்றே, தொழிலைத் திறமையாக நடத்தவும், பங்கு வீத அளவைக் கொண்டு செயல் திறனை அளவிடவும், வரவு செலவு நிலையைக் கணக்கிடவும் ஒரு மேலாளரைப் பார்க்கிறது. மேலாண்மைப் பணிகளின் கூட்டு நிறுவன அலுவலர்களிடம் நேர்மையான உசித அதிகாரத்தை அரசாங்கம் விட்டுவிடுகிறது. பணியாள் தொகுதித் தெரிவு முறைகள், கொள்முதல் விதிகள், விற்பனைக்கான விதி முறைகள், பங்கு வீதம்பற்றிய முடிவு, தொழிற்சாலைப் பெருக்கத்தில், வருவாயைப் பயன்படுத்தல் அல்லது இதற்காகக் கடன் கொள்ளுதல் இன்னும் பல ; எடுத்துக்காட்டாக, அமெரிக்க டெலிபோன், டெலி

கிராப் கம்பெனியின் பங்குகளில் 51 சதவீதத்தைக் கூட்டரசு அரசாங்கம் வாங்குமானல், கம்பெனிப் பங்கு வீதத்தை இது பெற்றுக் கொள்ளலாம்; இதன் செயல் முடிவுகளைப் பார்க்கலாம், திருப்தி இல்லையென்றால் பெரும்பான்மைப் பங்குக் கட்டுப்பாட்டால் மேலாண் மையை மாற்றிவிடலாம்.

கூட்டு நிறுவன முறையை மேற்கொள்ளுதல்: அரசாங் கத்தையும் தனியார் கூட்டு நிறுவனத்தையும் ஒப்பிடுதல் முற்றிலும் பொருத்தமுடையதாகத் தெரியவில்லை. இதன் விளைவாக, அரசாங் கத்தினுள் கூட்டு நிறுவன முறை, தான் இயங்கும் சூழ்நிலைக் கேற்பக் குறிப்பிடத்தக்க முறையில் வளர்ச்சியடைந்துள்ளது. இம் முறை யில், அரசாங்கக் கூட்டு நிறுவனம், சாதாரணத் துறைகளுக்குப் பயன்படத்தக்க கட்டுப்பாடுகள் சுயேச்சையாகப் புதிய முறையில் செயல்படக் காங்கிரஸ், நிர்வாகத் துறைகளின் புதிய வகை மேற் பார்வைக்குட்படுகிறது. இவ்வித ஏற்பில், அரசாங்கக் கூட்டு நிறுவ னத்தின் தோற்ற குண இயல்புகளைத் தனியார் கூட்டு நிறுவனத் திடம் விட்டுவைத்துத் தானும் விடாது வைத்துக்கொண்டுமிருக் கிறது: சாதாரணத் துறைகளின் குணச் சிறப்பியல்புகளைப் பெற்றும் வேற்றுமைகளை வைத்துக்கொண்டும் அரசாங்கக் கூட்டு நிறுவனம் இருந்துவருகிறது.

தனியார் கூட்டு நிறுவனத்தின்மீது செலுத்திவந்த குறிப்பிட்ட கட்டுப்பாடுகளுக்குச் சமமான தொழில்சார்ந்த வளர்ச்சிதான் அரசாங்கத்தில் கூட்டு நிறுவனத்தின் பெரிய ஏற்பாகும். கூட்டு நிறுவன முறையைப் பெரும்பாலும் அரசாங்கம் பயன்படுத்த வேண்டு மென்று தொடக்கத்தில் கூறிய ஆதரவாளர்களுக்குத் தனியார் கூட்டு நிறுவனம்பற்றி அதிகமாகத் தெரியாது. பங்குதாரர்கள், பங்கு தாரர்களின் கூட்டங்களுக்குத் திரண்டுவரவில்லை யென்றாலும், தனி யார் கூட்டு நிறுவன மேலாண்மை, ஐந்தொகைக் குறிப்பு, மார்க் கெட் இவைகளின் ஒழுங்கில் இயங்கியது என்பதை இவர்கள் ஏற்றுக் கொள்ளத் தவறிவிட்டார்கள். இதன் நடவடிக்கைகள், ஈட்டுப் பத்திர ஆய்வாளர்கள், பண முதலீடு செய்தவர்களின் ஆழ்ந்த மறு ஆய்விற்குட்பட்டிருந்தன. வருமானம் திருப்தியாய் இருக்கும் வரையில், இது தொழிலை நடத்தும். முன்னோ, பின்னோ, மூலதன மார்க்கெட்டுகள் அல்லது கூட்டு நிறுவனப் பொருள்களில் திறமை யின்மை பெரும் மாற்றங்களை உண்டாக்கிவிடும்.

தனியார் கூட்டு நிறுவனத்தின் மீதான கட்டுப்பாடுகளைத் தூண்டும் நடைமுறைகளின் படைப்பே அரசாங்கக் கூட்டு நிறுவன வளர்ச்சியின் ஒரு பெரிய விளைவாகும். 1945ஆம் ஆண்டு அரசாங்கக்

கூட்டு நிறுவனச் சட்டத்தில் இந் நடைமுறைகள் உருப்பெறறன. பல அரசாங்கக் கூட்டு நிறுவனங்கள் உண்மையாகவே எவருக்கும் பொறுப்பேற்காத நிலையில் இவைகள் வளர்ச்சியடைந்தன. 1945ஆம் ஆண்டுச் சட்டம், ஒவ்வொரு கூட்டு நிறுவனமும் அதிகார பூர்வ மான அந்தஸ்து உறுதிபெற ஜனாதிபதியாலும் காங்கிரசாலும் ஆண்டு மறு ஆய்வு செய்ய வழிவகுத்து வழங்கியது. அனுமதிச் சீட்டுகளை மறு ஆய்வு செய்வதற்கான தகவலைத் தனியார் கூட்டு நிறுவன மேலாண்மையிடமிருந்து பெறுவதைப் போன்றே ஜனாதிபதி பெற்றார். மிகச் சாதாரண அரசாங்க நிறுவனங்களின் மறு ஆய் விற்கு இத் தகவல் பொருந்துவதில்லை.

அரசாங்கக் கூட்டு நிறுவனச் சட்டத்தைப் 'பொதுத்துறை ஆட்சிக் கலையில் மிகச் சிறந்த வளர்ச்சிகளில் ஒன்றெ'ன,[1] ஹெரால்டு சீட்மென் (Halrod Seidman) என்பார் குறிப்பிட்டார். இது ஒரு நாளைய வேலையன்று; ஆனால், அரசாங்கக் கூட்டு நிறு வனங்கள்பற்றிய கொள்கை வளர்ச்சியின் உச்ச நிலையேயாகும். பரந்த பொருளில், அரசாங்கக் கூட்டு நிறுவனங்கள் தம் தொழிலை நடத்தச் சட்டம் வழிவகுத்துக் கொடுத்தது. இதே தொழிலைத் துறைகள் செய்யவேண்டுமானால், காங்கிரசிடமிருந்து குறிப்பிட்ட அதிகாரத்தைப் பெறவேண்டும் அல்லது வெளிச் சட்டங்களுக்கு உட் பட்டு இயங்கவேண்டும். இத்தகைய கட்டுப்பாடுகளுக்குப் பதிலாக, ஒவ்வொரு கூட்டு நிறுவனத்தின் மொத்த செயல்களை, பட்ஜெட் செயலகத்தின் உதவியுடன் முதலில் ஜனாதிபதியும் மறுபடி காங் கிரசும் ஆராயச் சட்டம் வகை செய்திருக்கிறது.

2. கூட்டு நிறுவன முறையின் வளர்ச்சி

கோட்பாட்டிற்கும் செயல்முறைக்கும் இடையே இடை வெளி : கூட்டு நிறுவன வளர்ச்சி முறையில், இவ் வகையான அமைப்பிலும், கூட்டு நிறுவனங்களை ஏற்படுத்துவதில் காங்கிரஸ், தலைமை நிர்வாகியின் உண்மையான நடைமுறையிலும் முரண் இருப் பதாகத் தோன்றுவதை மெய்ப்பிக்க அரசாங்கக் கூட்டு நிறுவனம் பற்றி விரிவான இலக்கியம் உருவாகியுள்ளது. முதன்மையாகத்

[1] Seidman, Harold, 'The Theory of autonomous Government Corporation:' A critical Appraisal, 'The Public Administration Review, *1952*, Vol. *12*, p. *94*. 'The Government Corporation: Organization and Controls,' Public Administration Review, *1954*, Vol. *14*, p. *183* ff. & The Government Corporation: Its Place in the Federal Structure,' in Hanson, A. H., ed. Public Enterprise: A Study of its Organization and Management in Various Countries, Brussels: International Institute of Administrative Sciences, *1955*. p. *41* ff. இந்த அதிகாரத்தைச் சீட்மென் படித்து ஆய்ந்தார், அவருக்கு நன்றி. கருத்துகள், விளக்கங்கள் அவர் பொறுப்பாகா.

தன்னைப் பேணிக்கொள்ளும் வணிக நிறுவனங்களின் ஆட்சி இயலுக்கு, கூட்டு நிறுவன முறை ஒழுங்கமைப்பை முதலில் பயன் படுத்த வேண்டுமென்னும் பாவனையில் இது எழுந்தது. செலவை ஈடுசெய்யும் அளவிற்குப் போதிய வருமானமுள்ள நடவடிக்கைகள், தனியார் கூட்டு நிறுவனத்திற்கு ஒப்பான சுயேச்சையுடன் ஓர் ஆட்சி இயல் நிறுவனமாக நிதிபெற்றுச் சிறிது விரிவடைந்து இருக்க உதவு கின்றன. சுயேச்சை நிலவ இத்தகைய வருவாய்கள் பயனுடையன வாக இருக்கின்றன. ஏனென்றால், சாதாரணத் துறைகளுக்குப் பயன்படுகின்ற கட்டுப்பாடுகளெல்லாம் பொதுப் பணச் செலவு என் னும் உண்மையிலிருந்து எழுகின்றன.

விரும்பத்தக்க குறிக்கோளாக இருப்பினும், சுயேச்சையை வழங்கிப் பேணுகின்ற நல்ல நிலை நடைமுறையில் நிலவுவது அரி தாகும். உண்மையான சுயேச்சை நிலைக்கு நிதி அடிப்படையை வழங்கப் போதிய இலாபம் பெற வணிகத் தொழிலின் ஒரு வகையான அரசாங்கக் கூட்டு நிறுவனம் எப்பொழுதாவது படைக்கப்படலாம். ஒரு கூட்டு நிறுவனம் அடிக்கடி ஒரு பணியை மேற்கொண்டால் இழப்படைவது உறுதியாகும்; பின், விரைந்தோ, காலம் தாழ்த் தியோ கூட்டு நிறுவனம் காங்கிரசிடம், சிதைந்த முதலைத் திருப்பிப் பெறச் செல்ல வேண்டியிருக்கும். கூட்டரசு அரசாங்கத்தின் மற்ற நடவடிக்கைகளுடன் இணைக்கவேண்டிய செயல்களை நிறைவேற்றும் பணி அரசாங்கக் கூட்டு நிறுவனங்களுக்கு அடிக்கடி ஏற்படுகின்றது. இத்தகைய கூட்டு நிறுவனம், சாதாரணத் துறைகளுக்குப் பயன் படும் கட்டுப்பாடுகளிலிருந்து சுயேச்சை பெறுகிறது; ஆனால், இத னுடைய கொள்கையை முறையான துறைகளுடன் இணைக்கவேண்டும். எடுத்துக்காட்டாக, ஏற்றுமதி இறக்குமதி பாங்க், அரசாங்கத்தின் வெளிநாட்டுக் கொள்கையிலிருந்து முற்றும் சுதந்திரமாய், வெளி நாட்டிற்குக் கடன் கொடுக்கும் இதனுடைய நடவடிக்கைகளை நடத்த முடியாது. மற்ற நிகழ்ச்சிகளில், கூட்டு நிறுவனங்கள் கலப்புப் பணி களைச் செய்தன; இவைகளில் சில கூட்டு நிறுவனச் சார்பிலும், மற்றவை கூட்டு நிறுவனச் சார்பின்றியும் இருந்தன. தென்னசி பள்ளத்தாக்கு அதிகார நிறுவனம் (T. V. A.) மின்சாரத்தை உற்பத்தி செய்து விற்பனை செய்கிறது. ஆனால், இது வெள்ளக் கட்டுப்பாட்டு வேலைகளையும், மண் வளக் காப்பையும், வணிகச் சார்பில்லாத ஆதாயமற்ற பணிகளையும் செய்கிறது.

இன்னோரன்ன காரணங்களுக்காக, அமெரிக்க ஐக்கிய நாடுகளில் அரசாங்கக் கூட்டு நிறுவனம் 'ஏதோ வரையறைக்குட்பட்ட மதிப்பு'[2]

[2] Thurston, John, ' Government Proprietary Corporations in the English-Speaking Countries,' p. 6, Cambridge: Harvard University Press, 1937.

-டையதாகவே இருக்கிறது என்று பொதுமக்களின் வணிகத் தொழில் மேலாண்மைக்குக் கூட்டு நிறுவனவகை ஒரு வழியாக எடுத்துக் கூறப் பெற்றது. அரசியல் பொறுப்புடைமையின்கீழ்ச் செயல்படும் தேவைகளுக்கேற்ப ஒரு கூட்டு நிறுவனம் ஏற்புப் பெறும் முறையில் ஒரு புதிய வகையான நிறுவனம் தோன்றியது. 1941 ஆம் ஆண்டிலேயே 'ஆட்சி இயல் அமைப்பில் குறிப்பிட்ட தனிப்பட்ட ஒரு வகையாகிய அரசாங்கக் கூட்டு நிறுவனம் என்னும் கருத்தானது விரைந்து மறைந்து கொண்டிருக்கிறது' என்று இப் பொருளில் தலைசிறந்த ஆய்வாளரொருவர் முடிவு கட்டினர்.[3] கூட்டு நிறுனம் மறைந்து கொண்டிருக்கிறதென்று சொல்வதற்கில்லை. பதிலாக, அரசியல் பொறுப்புடைமைத் தேவைகளுக்கும் நிறைவேற வேண்டிய பணிகளுக்கும் ஒப்பப் புதிய வகைகள் தோன்றுகின்றனவென்று பின்நோக்குணர்வால் அறியலாம்.

அரசாங்கக் கூட்டு நிறுவனங்கள் நெருக்கடியின் விளைவுகள்: நெருக்கடி நிலையில், பல அரசாங்கக் கூட்டு நிறுவனங்களின் படைப்பின் பெரு நோக்கம், பொதுமக்களின் அக்கறைக்குட்பட்ட வணிக இயல்பையுடைய பணிகளை நிறைவேற்றுவதேயாகும். கூட்டு நிறுவன முறையைத் தெரிவு செய்வதில், கூட்டு நிறுவனத்தின் உண்மையான வணிகக் கொள்கையை நிர்ணயிப்பதில் சுயேச்சையை நிலைபெறச் செய்வதைக்காட்டிலும், வரம்பு மீறிய கட்டுப்பாடுகளால் ஆட்சி இயல் தடைகளை இயல்பாகவே தவிர்க்க வேண்டிய விருப்பம் முதன்மையாக இருந்தது.

கடந்த கால, தற்கால அரசாங்கக் கூட்டு நிறுவனங்களின் பணிமனை அலுவலர் தொகுதி முறைப்பட்டி முழுவதையும் ஒருவர் கருத்தில் கொண்டுவருவாராஞல் இப் பொதுவான கருத்து நிலைப்பது உண்மையாகும். இராணுவ, பொருளாதார நெருக்கடிக் காலங்களில் அரசாங்கக் கூட்டு நிறுவனமுறை குறிப்பிடத்தக்க முறையில் விரிவடையத் தொடங்கிற்று. இந் நெருக்கடிகள் குறைந்தபின், ஒரு சில அரசாங்கக் கூட்டு நிறுவனங்கள் தொடர்ந்து செயல்பட்டுவந்தன. சாதாரணத் துறைகளைக் காட்டிலும் கூட்டு நிறுவன முறை இவற்றிற்குச் சிறப்பாய்ப் பொருந்தின வென்று முடிவு ஏற்பட்டது. அரசாங்கத்தின் தொடக்கக் கூட்டு நிறுவனம் ஆய்ந்து தெரிவு செய்யப்பட்டதென்பதைக் காட்டிலும் தற்செயலாக நிகழ்ந்தது என்பதே உண்மை. பனமா இரயில் பாதைக் கம்பெனி, இப்பொழுது பனமாக் கால்வாய்க் கம்பெனியாக உள்ள மிகப் பழைய அரசாங்கக் கூட்டு நிறுவனம்

[3] Pritchett C. H., 'The Paradox of the Government Corporation', Public Administration Review, *1941*, Vol. *1*, p. *381*.

சிறப்புச் சூழ் நிலைகளில் அரசாங்க உடைமையாயிற்று.[4] 1903-ல் அமெரிக்கா ஃபிரான்சிடமிருந்து கால்வாய், இரயில் பாதைபற்றிய கம்பெனியை வாங்கியது. இக் கம்பெனி நியூயார்க் சட்டங்களின்படி 1849 ஆம் ஆண்டில் இணைக்கப்பெற்றது. 1950 ஆம் ஆண்டு வரை கூட்டரசு அரசாங்கம் பழைய சாசனத்தையொட்டிக் கம்பெனியை இயக்கி வந்தது.[5] இக் கம்பெனி இரயில்பாதையுடன், உண்டிச் சாலைகள், உணவுப் பொறுப்புகள், கப்பல்கள், பால் பண்ணைகள், சலவைச் சாலைகள் போன்றவைகளையும் நடத்தியது. 1950 ஆம் ஆண்டில் பனாமா ரயில் பாதைக் கம்பெனிக்குப்பின் பனாமாக் கால்வாய் கம்பெனி நிறுவப்பெற்றது. பனாமாக் கால்வாயின் இயக்கம் இதற்கு ஒதுக்கப்பட்டது.

நோக்கம் நிறைவேறியவுடன் போர்க்காலக் கூட்டு நிறுவனங்கள் கலைக்கப்படுவது வழக்கம். பொருளாதார நெருக்கடியால் ஏற்பட்ட நிறுவனங்கள் ஒரே மாதிரியான இத்தகைய வாழ்க்கை சுழற்சியின் வழியாகச் செல்லவில்லை. இன்னும் சில நிகழ்ச்சிகளில் பொருளாதார நெருக்கடி, நிலைபெற்ற சிறப்பு வாய்ந்த பணிகளைச் செய்கின்ற கூட்டு நிறுவனங்கள் அமையக் காரணமாக இருந்தது. எனவே, கூட்டரசு முதலீடு ஈட்டுறுதிக் கூட்டு நிறுவனம் (Federal Deposit Insurance Corporation) 1930 ஆம் ஆண்டில் பாங்கிங் (Banking) நெருக்கடிக்குப்பின் ஒரு நிரந்தரமான நிறுவனமாக நிலைபெற்றது.

முதல் உலகப் போரில் முதலில் கூட்டு நிறுவனங்கள் பெருமளவு பயன்பட்டன. அமெரிக்க ஐக்கிய நாடுகளின் வீட்டு வசதிக் கூட்டு நிறுவனம், தானிய நிறுவனம், போர் நிதிக் கூட்டு நிறுவனம், நெருக்கடி கால கப்பற்படைக் கூட்டு நிறுவனம், ஸ்புரூஸ் (Spruce) உற்பத்திக் கூட்டு நிறுவனம் போன்றவைகள் இப்பொழுது தோன்றின. இப்பொழுது, பெற்ற அனுபவம் கூட்டு நிறுவனத்தின் உள்ளார்ந்த

[4] Dimock, Marshall E., Government-Operated Enterprises in the Panama Canal zone, Chicago : University of Chicago Press, 1934.

[5] 1948 க்கு முன் அரசாங்கக் கூட்டு நிறுவனங்களுக்குச் சாசனம் வழங்குதல் மாறிக் காணப்பெற்றது. சில நிகழ்ச்சிகளில், கூட்டரசு அலுவலர்கள் இவைகளை மாநிலச் சட்டங்களின்கீழ் அமைத்தனர். இவர்களும் தனியார் கூட்டு நிறுவனத்தாரைப் போலவே தொடங்கினர். மற்றவைகளில், இவைகளைக் குறிப்பாகக் காங்கிரசின் சட்டம் அமைத்தது. இன்னும் சில நிகழ்ச்சிகளில், தனியார் கூட்டு நிறுவன மூலதன உடைமைகளை வாங்கியதால் அரசாங்கக் கூட்டு நிறுவனங்களாயின. 1945 ஆம் ஆண்டு அரசாங்கக் கூட்டு நிறுவனச் சட்டம், அமெரிக்காவிற்கு ஒரு நிறுவனமாக இயங்க அரசாங்கக் கூட்டு நிறுவனங்களைக் காங்கிரசின் சட்டமின்றி அமைக்கவும் வாங்கவும் கூடாது. இதன்படி 1948 ஆம் ஆண்டு ஜூன் 30 ஆம் தேதியில் அரசுச் சட்டங்களால் அமைந்த முழு அரசாங்கக் கூட்டு நிறுவனங்களைக் கலைத்துவிடவேண்டும். இவை காங்கிரசின் சட்டத்தையொட்டியே அமைய வேண்டும்.

சிறப்புகளை ஏற்கச்செய்து பின் செயல்களுக்கு முன்னிகழ்வாய் அமைந்தன.[6]

பொருளாதாரப் பெருமந்தமும் இரண்டாவது உலகப் பெரும் போரும்: கணிசமான எண்ணிக்கையில் கூட்டு நிறுவனங்களை அமைக்கப் பொருளாதார மந்தம் வாய்ப்பளித்தது. பாங்குகள் ஈட்டுறுதிக் கம்பெனிகள், ரயில் பாதைக் கம்பெனிகள், இன்னும் பிறவகைத் தொழிற்றுணிவுகள் போன்றவைகளுக்குக் கடன் வழங்கிப் பொருளாதார அழிவிலிருந்து இவைகளைக் காக்கும் நோக்குடன் 1932ஆம் ஆண்டில் மறுவாழ்விப்பு நிதிக் கூட்டு நிறுவனம் (Reconstruction Finance Corporation) அமைக்கப்பெற்றது. இதன் பணிகள் விரிவடைந்தன. பல்வேறு துணை நிறுவனங்களுடன் இது பல்கிப் பெருகிப் பெரிய கம்பெனியாயிற்று. நெருக்கடி காலத்தில் வீட்டுச் சொந்தக்காரர்களின் கடன்வசதிக் கூட்டு நிறுவனம், கடனுதவியளித்தது மற்றொரு வகையாகும். இது 1933ஆம் ஆண்டில் ஏற்பட்டது. வீட்டு அடைமானத்தின் பேரில் கடனுதவி அளித்து நெருக்கடியால் ஏற்பட்ட நொடிப்பைச் சமாளித்தது. 1936-ல் இதன் கடன் கொடுப்பு நடவடிக்கைகள் முடிந்தபொழுது இந் நிறுவனம் வீட்டு அடைமானங்களுக்கு 3 மிலியன் டாலர்களுக்குமேல் மறு நிதியளிப்புச் செய்திருக்கிறது. மற்றொரு வகையான கூட்டு நிறுவனம், கூட்டரசு உபரிப் பொருள் கூட்டு நிறுவனமாகும். இது 1933இல் அமைந்தது. இதன் நோக்கம், உபரியான வேளாண்மைப் பொருள்களைப் புனர் வாழ்விப்பு நிறுவனங்கள் வழியாக வினியோகித்தலாகும். இது ஆதாய நோக்குடைய நிறுவன மன்று: ஆனல், இது பெரிய கொள் வினை நடவடிக்கையை ஏற்று நடத்தும் கூட்டு நிறுவன ஏற்பாடாகும்.

தென்னசிப் பள்ளத்தாக்கு அதிகார நிலையம் (T. V. A.) நிரந்தர நிறுவனமாக இருந்தாலும், இதுவும் பொருளாதார மந்த காலத்தில் தான் தோன்றியது. 1933-ல் இது அமைக்கப்பெற்றது. அரசாங்க வணிகத் தன்மை வாய்ந்த கலப்புப் பணிகளை இது ஏற்றுச் செய்கிறது. கூட்டு நிறுவன வகைக்கும் பல்நோக்கு வட்டார ஆட்சி இயல் சோதனைக்கும் இது ஒரு குறிப்பிடத் தக்க எடுத்துக்காட்டாகும். மற்றொரு நெருக்கடி கால நிரந்தரக் கூட்டு நிறுவனம், கூட்டரசு நிதி வைப்பு ஈட்டுறுதிக் கூட்டு நிறுவனமாகும். பாங்க் நிதிவைப்புகளைக் காக்கும் ஈட்டுறுதிப் பொறுப்பு இதனுடையதாகும். இதன் இடர்வீழ் மிகப் பெரியதாகையால், தனியார் தொழிற்றுணிவுகள் மேற்கொள்ள முடியாது போகவே பெருமளவில் இவற்றைக் கட்டாயக் காப்பிற்குட்

[6] See Van Dorn, Harold, ' Government owned Corporations,' New York : Knop 1,1926.

படுத்தியது. சேமிப்பு நிதிவைப்பு, கடன் கொடுக்கும் நிலையங்களைக் காக்கும் நோக்குடன், சேமிப்பு நிதிவைப்புக் கடன் ஈட்டுறுதிக் கூட்டு நிறுவனம் (1934) அமைந்தது. கூட்டரசு சிறைத் தொழிற்சாலைகள் (1934) கூட்டு நிறுவனம், இருக்கும் நடவடிக்கைகளை இணைத்துச் செயலில் ஈடுபட்டது. கூட்டு நிறுவன முறைகளை மற்றெல்லா நடவடிக்கைகளிலும் பயன்படுத்தும் இயக்கம் தோன்றியது. இக் கூட்டு நிறுவனம் அரசாங்கத் துறைகளுக்குப் பொருள்களை விற்பனை செய்கிறது. வெளியே வேலை வாய்ப்புப் பெறமுடியாதவர்களை இது வேலைக்கமர்த்திக் கொள்கிறது. இந் நிறுவனம் வருவாயைத் தேடிக் கொள்கிறது; 1930-ல் இருந்து 1940க்குள், பண்டகக் கடன் கூட்டு நிறுவனம் (1933) (Commodity Loan Corporation), கூட்டரசுப் பண்ணை அடைமானக் கூட்டு நிறுவனம் (1934), கூட்டரசு வீட்டுக் கடன் பாங்குகள் (1932) போன்றவைகள் தோன்றின.

இரண்டாவது உலகப் போர், கூட்டு நிறுவன நடவடிக்கையில் திடீர் வளர்ச்சியை உண்டாக்கிப் பல கூட்டு நிறுவனங்களைத் தோற்றுவித்தது. முதன்மையாக, மறு அமைப்பு, நிதிக்கூட்டு நிறுவனத்தின் துணை நிறுவனங்கள், இடர் இயல்பு நிறைந்த போர் நடவடிக்கைகளில் ஈடுபட்டிருந்தன. பாதுகாப்பு வேலையால் இட நெருக்கடி ஏற்பட்ட இடங்களில் வீடுகட்டிக்கொள்ளப் பாதுகாப்பு வீடுகள் கூட்டு நிறுவனம் (The Defence Homes Corporation, 1940) அமைக்கப் கப்பெற்றது. போர்த் தளவாடங்களை உற்பத்தி செய்யவும், தொழிற்சாலைகள் அமைக்கவும் நிதி உதவியளிக்கப் போர்த் தொழிற்சாலைக் கூட்டு நிறுவனம் அமைக்கப்பெற்றது (1940). தொழிற்சாலை இயந்திரங்களில் பல மிலியன் டாலர்களுக்குச் சொந்தமாகியது. பாதுகாப்பு சப்ளைக் கூட்டு நிறுவனமும் (1940) உலோக இருப்புக் கம்பெனி (1940)யும் நுட்பமான, போருக்குதவும் உலோகங்களைக் கொள்முதல் செய்யவும் விற்கவும் அமைக்கப்பெற்றனவாகும். வெளிநாடுகளில் கிடைக்கும் இயற்கையான ரப்பரை வளர்த்துக்கொள்முதல் செய்யும் பணியை ரப்பர் வளர்ச்சிக் கூட்டு நிறுவனம் (1940) மேற்கொண்டது. லத்தீன் அமெரிக்க நாடுகளில் இதன் வேலைகள் சிறப்பாக நடந்தன. ரப்பர் இரும்புக்கம்பெனி(1940) செயற்கை ரப்பர்த் தொழிற்சாலைகளை அமைக்க ஏற்பட்டதாகும். மறு அமைப்பு நிதிக்கூட்டு நிறுவனத்தின் மற்றொரு துணை நிறுவனமாகிய அமெரிக்க ஐக்கிய நாடுகளின் வணிகக் கம்பெனி (1942), எதிரிகள் கைக்குப் போய்விடாமல் பொருள்களை அதிக விலைக்கு வாங்கும் பணியில் இது ஈடுபட்டிருந்தது. 1945ஆம் ஆண்டில் மறு அமைப்பு நிதிக்கூட்டு நிறுவனத்தின் பல்வேறு துணை நிறுவனங்களும் தம் தனித் தன்மையை இழந்து முதல் நிறுவனத்தில் கலந்தன. 1953ஆம் ஆண்டில் இக் கூட்டு நிறுவனம் கலைக்கப்பெற்றது. இருப்பினும், இதனுடைய கடன் கொடுக்கும்

வேலைகளில் சிலவற்றைச் சிறிய தொழில் ஆட்சி நிறுவனம் (Small Business Administration) தொடர்ந்து செய்துவருகிறது.

கடன் வழங்கும் துறையில் அரசாங்கக் கூட்டு நிறுவனம் : கடன் கொடுப்பதிலும் கடன் காப்புத் திட்ட நடவடிக்கையிலும் கூட்டு நிறுவனம் பெருமளவில் பயன்படுகிறது. வேளாண்மைக் கடன் வசதிப் பிரச்சினைகளை நீண்டு ஆய்ந்த பின்னர் 1916ஆம் ஆண்டில் கூட்டரசு நில பாங்கு (Federal Land Bank) முறை தொடங்கியது. இந்தப் பாங்குகளின் பங்குகளில் ஒரு பாகத்தைக் கூட்டரசு அரசாங்கமும், கடன் கொள்வோர் கூட்டுறவுச் சங்கங்களின் தேசீயக் கழகங்களும் பங்குகளைப் பெற்று, ஒரு கலந்த உடைமை உரிமையைச் சில காலம் பெற்றிருந்தன. நீண்டகாலப் பண்ணை அடைமானக் கடன் கொடுப்பு நடைமுறையில் கூட்டரசு நில பாங்குகள் பெரும் புரட்சியைச் செய்தன. படிப்படியாக, இந்தப் பாங்குகளில் அரசாங்க நிதிவைப்புகள் திருப்பிப் பெறப்பட்டன. 1947ஆம் ஆண்டில், கடன் கொள்வோர் கூட்டுறவுச் சங்கங்கள் எல்லாப் பங்குகளையும் வாங்கிக்கொண்டு கூட்டரசு மூலதனத்தை முழுமையாக விலக்கிவிட்டன.

பண்ணைக் கடன் முறை 1923ஆம் ஆண்டில் பன்னிரண்டு கூட்டரசு இடைநிலைக் கடன் வழங்கும் பாங்குகள் (Federal Intermediate Credit Banks) தோன்றி விரிவடைந்தன. வேளாண்மைப் பொருள் உற்பத்திக்காகக் குறுகிய காலக் கடன்களைக் கடன் கொடுக்கும் நிறுவனங்களுக்கும் கடன் தள்ளுபடி வேலைகளில் ஈடுபட்டிருப்பவைகளுக்கும் இப் பாங்குகள் கொடுத்து உதவின. தல உற்பத்திச் சங்கங்களை அமைத்து நிதி வழங்க 1933ஆம் ஆண்டில் பன்னிரண்டு உற்பத்திக் கடன் கூட்டு நிறுவனங்கள் (Production Credit Corporations) அமைக்கப்பட்டன. தலக் கடன் வழங்கும் சங்கங்கள் குடியானவர்களுக்குக் குறுகிய காலக் கடன்கள் கொடுத்தன. தலக் கடன் வழங்கும் சங்கங்கள் கூட்டுறவுச் சங்கங்களாகும். இவைகளின் மூலதனத்தின் சிறிது பாகத்தை உற்பத்திக்காகக் கடன் கொடுக்கும் கூட்டு நிறுவனம் வழங்கியது. 1956ஆம் ஆண்டுச் சட்டப்படி இவ் வுற்பத்திக் கடன் பாங்குகள் கூட்டரசு இடைநிலைக் கடன் வழங்கு பாங்குகளுடன் கலந்து மறைந்தன. இப் பாங்குகளின் அரசாங்க மூலதனத்தை இறுதியாக விலக்கிக்கொண்டு இதை உற்பத்திக் கடன் வழங்கு சங்கங்கள் உடைமையாக்கிக்கொள்ளச் சட்டம் வழி செய்தது.

கூட்டரசு நிலப் பாங்குகள் மாதிரியில் 1932ஆம் ஆண்டில் கூட்டரசு வீட்டுக் கடன் பாங்குகள் அமைக்கப்பெற்றன. வீட்டுக்

கடன் பாங்குகள் இதன் உறுப்பினராகிய சேமிப்புகள், கடன் வழங்கும் சங்கங்கள், சேமிப்புப் பாங்குகள் போன்றவைகளுக்கு வீட்டு அடைமான ஈட்டின்பேரில் கடன் வழங்குகின்றன. தொடக்கத்தில் பாங்குகளின் மூலதனத்தைக் கூட்டரசு அரசாங்கம் வழங்கியது. ஆனால், இப்பொழுது இது திருப்பிக் கொடுக்கப்பட்டுவிட்டது. கூட்டரசு வீட்டுக் கடன் பாங்குக் கழகத்தின் மேற்பார்வைக்குட்பட்டு இப் பாங்குகள், உறுப்பினர்களால் கட்டுப்படுத்தப்படுகின்றன. வீட்டுக் கடன் பாங்குகள் கருவூலத்திலிருந்து ஒரு மிலியன் டாலர்கள் கடனைப் பெறலாம்.

1948ஆம் ஆண்டில் கூட்டரசுக் குடியிருப்பு ஆட்சி நிறுவனத்தை அரசாங்கக் கூட்டு நிறுவனக் கட்டுப்பாட்டுச் சட்டத்தின்கீழ் அமெரிக்கர்கள் கொண்டுவந்தனர். கடன்களினால் இழப்பு ஏற்படுவதைத் தடுக்கப் பாங்குகளையும் கடன் கொடுக்கும் நிறுவனங்களையும் ஈட்டுறுதி செய்யும் பல்வேறு திட்டங்களையும் இந் நிறுவனம் ஏற்று நடத்துகிறது. இதன் வருவாய்கள் கட்டணங்களிலிருந்தும் காப்பகத் தவணைக் கட்டணங்களிலிருந்தும் (premiums and fees charged for coverage) வருகின்றன. இதனுடைய மூலங்களிலிருந்தும் கடன் காப்புக் கட்டணங்களிலிருந்தும் பார்க்கும்பொழுது இதன் சில்லறைச் செலவுக் கடன் பொறுப்புகள் மிக அதிகமாய் இருக்கின்றனவென்ற கருத்து அடிக்கடி வெளியிடப்படுகிறது.[7]

கூட்டு நிறுவன முறையின் எல்லை: நெருக்கடி நிலைப் பிரச்சினைகளைச் சமாளிக்கக் கூட்டு நிறுவனங்கள் விரிவாகப் பயன்படுத்தப்பட்டாலும், கூட்டரசின் ஆட்சி இயல் அமைப்பில் இக் கூட்டு நிறுவனத் துறை உருவிலும் அமைப்பிலும் காலத்திற்கேற்றவாறு மாற்றம் கண்டுள்ளது. 1944ஆம் ஆண்டில், நூறு அரசாங்கக் கூட்டு நிறுவனங்கள் இருந்தன. இவைகளில் பல மாறுபடுகின்ற தனிச் சிறப்பு விளக்கமுடையன. இரண்டாவது உலகப் போருக்குப் பின் இவைகளில் பல நிறுவனங்கள் கலைக்கப்பட்டுவிட்டன. ஐசன் ஹவர் ஆட்சி மற்றவைகளையும் ஒழித்துவிட்டது. இருப்பினும், பெரும் பொதுச் சிறப்பு வாய்ந்த பல துறைகள் நிரந்தர அரசாங்கக் கூட்டு நிறுவனங்களில் ஏறக்குறைய அடங்கியிருக்கின்றன. கூட்டரசு நிலப் பாங்குகள், கூட்டரசு வீட்டுக் கடன் பாங்குகள், கூட்டரசு நிதி வைப்பு ஈட்டுறுதிக் கூட்டு நிறுவனம், கூட்டரசுச் சேமிப்பும், கடன் காப்பு ஈட்டுறுதிக் கூட்டு நிறுவனமும், கூட்டரசு வீட்டு வசதி

7 See (second) 'Commission on the Organization of the Executive Branch of the Government', Lending, Guaranteeing and Insurance activities, Washington, 1955; Saulmier, R. J., and others, 'Federal Lending and Loan Insurance', Princeton: Princeton University Press, 1958.

நிறுவனமும், ஏற்றுமதி இறக்குமதி பாங்கும் கடன் கொடுப்புத் துறையில் பெரும் சிறப்பாகச் செயல்பட்டுவருகின்றன. தென்னசி பள்ளத்தாக்கு அதிகார நிறுவனம், மின்சார உற்பத்தி செய்வதில் உலகிலேயே மிகப் பெரியதாகும். செயின்ட் லாரென்ஸ் கடல்வழி வளர்ச்சிக் கூட்டு நிறுவனம், பெரும் பொதுப் பணிகளை அமைத்துச் செயல்படுத்தும் அதிகாரம் பெற்றிருக்கிறது. இன்னும் பல சிறு அரசாங்கக் கூட்டு நிறுவனங்கள் பல்வேறு அரசாங்கப் பணிகளை நிறைவேற்றுகின்றன. மேலும், அரசாங்க முழுவதிலும் 'சுழலும் நிதி'யின் (revolving fund) செயற்பாடு வளர்ச்சி பெற்றுள்ளது. இவைகளும் கூட்டு நிறுவனங்களைப்போல் இயங்குகின்றன. ஏனெனில், காங்கிரசால் ஒதுக்கி வழங்கப்பட்ட மூலதனத்தின் மேலாண்மையில் ஆட்சியாளர்கள் கணிசமான உசித அதிகாரத்தைப் பெற்றிருக்கிறார்கள்.

3. கூட்டு நிறுவன நடவடிக்கைகளின் வரம்புமீறிய கட்டுப்பாடுகள்

மாறுகின்ற குணவியல்பு: சாதாரண அரசாங்கத் துறை, பட்ஜெட் செயலகம், நீதித்துறை, மாபெரும் அரசாங்கத் தணிக்கையாளர், சிவில் சர்வீஸ் கமிஷன் போன்றவைகளின் வரம்புமீறிய கட்டுப்பாடுகளுக்குட்பட்டு இயங்கிவருகின்றன. பல ஆண்டு வளர்ச்சி வாயிலாக இக் கட்டுப்பாடுகளும் நடைமுறைகளும், டேவிட் இ. லில்லியன்தால் (David E. Lilienthal) கூறுவதுபோல், இவைகளின் சிக்கலால் 'மயக்கமுண்டாக்கு'பவைகளாக இருக்கின்றன.[8] துறை நடவடிக்கையின்மீது இவ் வரையறைகள் பயனுடையவைகளாய் இருந்தாலும் இவை நடவடிக்கைகளைக் கால தாமதப்படுத்துகின்றன. துறைகள் இறுதிப் பயனையடைய மேற்கொள்ளும் வழிகளை இவைகள் வரையறுத்துவிடுகின்றன. சில வேளைகளில் முந்துதுணிவை இவை அழித்துவிடுகின்றன; அடிக்கடி இவைகள் பொருளற்ற சடங்குகளாகிவிடுகின்றன. மற்றவர்களின் பணத்தைச் செலவிடும் அலுவலர்மீது வரை விதிப்பதின் தேவையை நீண்டகால அனுபவம் எடுத்துக்காட்டுகிறது. இருப்பினும், சில அரசாங்கத் தொழில்களில், வேலை நிறைவேற்றத்தை மாற்று முறைகளில் அளவிடுவதைக் காட்டிலும் மரபு வழி முறைகளைச் சார்ந்திருத்தல், ஒரு நிறுவனத்திடம் ஒப்படைத்த வேலையைச் செய்வதில் இடர் உண்டாக்கிவிடுகிறது.

T V A—Democracy on the March, p. 168, New York: Harper, 1944.

சாதாரணத் துறைகளுக்குப் பொருத்தமாகும் பல கட்டுப்பாடு களில் இருந்து விடுபட்டு அரசாங்கத்திற்குச் சொந்தமான கூட்டு நிறுவனங்கள், வேலை நிறைவேற்றத்தை அளவிட மாற்று வழிகளை வகுத்து வழங்க நினைத்தன. இருப்பினும், இன்றைய அரசாங்கக் கூட்டு நிறுவனம் முன்னைய நிறுவனக் கொள்கைகளிலிருந்து மிக விலகியுள்ளது. மிகக் கடினமான வளர்ச்சி முறையில், கூட்டரசு அரசாங்கத்திற்குள் இயக்கத் தேவைகளின் நடைமுறைகளைச் சமாளிக்கக் கூட்டு நிறுவனம் மாற்றியமைக்கப்பெற்றது.

நிதிக் கட்டுப்பாட்டின் கூறுகளும் கூட்டு நிறுவன முறையும் : அரசாங்கக் கூட்டு நிறுவனங்களை இயக்கும் அரசாங்க நடைமுறைகளிலிருந்து நிதிக் கட்டுப்பாடு விலகிச் செல்வதே மிகச் சிறப்பிற்குரியதாகும். சட்டப்படியன்றிப் பணம் கருவூலத்திலிருந்து கொடுக்கலாகாதென்பது நிதிபற்றிய அரசியலமைப்புக் கொள்கையின் வழக்கமான விதியாகும். ஆட்சி இயல் நிறுவனங்கள்மீது சட்ட நிர்வாகப் பிரிவுகளின் கட்டுப்பாட்டிற்கு அடிப்படையை விதி வகுத்திருக்கிறது. அரசாங்கத்தின் ஒவ்வொரு நோக்கத்திற்கும் செலவு செய்த தொகையை இந் நிதி அதிகாரம் நிர்ணயம் செய்கிறது. பணத்தை எப்படிச் செலவிடவேண்டுமென்பதைச் சரி நுட்பமாக விரித்தோ, சுருக்கியோ குறிப்பிடுதல் இதன் வழக்கமாகும்.

முதல் கருத்திலிருந்து பெறப்படும் மற்றொரு கருத்து, பொதுப் பணத்தைக் கருவூலத்தில் வைக்கவேண்டுமென்பதாகும். இக் கருத்தைப் பின்பற்றவில்லையென்றால், சட்டசபையால் குறிப்பிட்ட பணம் ஒதுக்கப்பெறாமல் பொதுப் பணம் நேராகவே செலவிடப்படலாம். ஆண்டுதோறும் பண ஒதுக்கம் செய்தல் மூன்றாவது அடிப்படையான கருத்தாகும். மாறாது இது பின்பற்றப்பட்டு வந்திருக்கிறது. ஒரு குறிப்பிட்ட தொகையை ஒவ்வோர் ஆண்டிலும் நிரந்தர பண ஒதுக்கமாகச் செய்வது இன்னும் இருந்துவருகிறது. இருப்பினும் கூட்டரசு அரசாங்கத்தில் ஆண்டுதோறும் பணம் ஒதுக்குதலே நடைமுறையாகும். ஆண்டுக்கொரு முறை நிதியதிகாரம் செயல்படுத்தப்பெறுகிறதென்பது இதன் பொருளாகும். பணம் வேண்டுமென்போர் ஆண்டுதோறும் சான்றுகாட்டிப் பெறலாம்.

இக் கருத்துகளை மாற்ற அரசாங்கக் கூட்டு நிறுவனம் ஒரு முறையை வழங்குகிறது. ஒரு கூட்டு நிறுவனத்தில் அரசாங்கம் பங்கு முதலீடு செய்யும்பொழுதும் அல்லது கூட்டு நிறுவனத்திற்கு நிதி ஒதுக்கும்பொழுதும் பணம் கருவூலத்திலிருந்தும் ஆண்டுப் பண ஒதுக்கக் கட்டுப்பாட்டிலிருந்தும் விலகிவிடுகிறது. ஓராண்டானாலும் பத்தாண்டானாலும் நிதியைத் தீரும்வரை பயன்படுத்தலாம். கூட்டு

நிறுவன வருவாய்கள், பொது வருமானத்தைக் காட்டிலும் கூட்டு நிறுவன நிதியாகவிருக்கலாமாகையால், இவைகளைக் கருவூலத்தில் வைக்காது கூட்டு நிறுவனம் சொந்தப் பாதுகாப்பில் வைத்துக் கொள்ளலாம். சாசனத்தால் நிர்ணயிக்கப்பட்ட கூட்டு நிறுவன நோக்கங்களுக்குட்பட்டு இந்த நிதி கூட்டு நிறுவன அலுவலர்களின் உசிதப்படி செலவிடப்படலாம். கூட்டு நிறுவனம் தன்னைப் பேணிக் கொள்ளும் பணியில் ஈடுபடுமானால், ஜனாதிபதி, காங்கிரசின் நிதியதிகாரத்திற்குட்படாமல் இதனுடைய சொந்த வருவாயைக் கொண்டே தன் செல்வ வளங்களை ஏறக்குறையக் கால வரையறையின்றி நடத்திக்கொள்ளலாம்.

செலவினங்கள்பற்றிய வழக்கமான கட்டுப்பாடுகளைத் தவிர்ப்பதில் ஒரு மேலான கட்டுப்பாட்டு வகை ஏற்பட்டுவிடுவதை வழக்கமாகச் சுட்டிக்காட்டுத லுண்டு. வருவாய் ஆக்கப்பணியில் ஈடுபட்டால், தனியார் கூட்டு நிறுவனங்கள் பயன்படுத்தும் சாதாரண நிதி நடவடிக்கை முறைகளின் பகுப்பு வேலை நிறைவேற்றத்தை மதிப்பீடு செய்ய ஒரு வழியை வழங்குகிறது. தொழிற்றுணிவு சமமாக வளர்ந்து வருகிறதா அல்லது அரசாங்க நிதி முதலீட்டில் வருவாய் கொடுக்கிறதா? எனவே, தென்னசி பள்ளத்தாக்கு அதிகார நிலையம் தன் நிதி அறிக்கைகளில், இதனுடைய மின்சாரத் தொழிற்சாலைகளின் வருமானத்தின் ஓர் அளவைக் குறிப்பிடுகின்றன. இதைத் தபால் அலுவலகக் கணக்கு வைப்புடன் வேறுபடுத்திப் பார்க்கும்பொழுது, இதில் ஆதாயம் இருக்கும். ஆனால், இதை முதலீடு, தேய்மானம் அல்லது தொழிற் கணக்குவைப்பு முறையில் அளவிடும் மற்றக் கூறுபாடுகளுடன் சாட்டுதலில்லை.

நிதித் தேவையை முன்கூட்டிக் கூறல்: நிதிச் சுதந்திரம், வினைமுறையை அளவிடப் பயனுடையதாய் இருக்கிறது. எப்படியும், சாதாரணத் துறைகளுக்கான பண ஒதுக்கல் நடைமுறைகளின் குறிப்பிட்ட சில குணச் சிறப்பியல்புகள் கூட்டு நிறுவனச் சுயேச்சைக்குப் பெரும் சிறப்புடையனவாம். ஒரு வாணிகத் தொழிற்றுணிவின் நிதித் தேவைகளை முன்கூட்டியே கணக்கிடல் மிகக் கடினமாகும். தொழில் எதிர்பாராத விதமாக நன்றாய் இருக்குமானால், அதிகமாகக் கிடைக்கும் வருவாயை அதிகமாகும் இயக்கச் செலவிற்குப் பயன்படுத்தலாம். மேலும், வணிகத் தொழிற்றுணிவுகளுக்கு வழக்கமாக மேற்கொள்ளும் பண ஒதுக்க நடைமுறைகளை, பண ஒதுக்கச் சுழற்சியின் தொலைவானது குறைந்த பயனுடையதாய்ச் செய்துவிட்டது. ஒரு சாதாரணத்துறை இதன் பணத் தேவைகளை உண்மையில் செலவிடுவதற்கு முன்னேயே எதிர்பார்க்கவேண்டும். இரண்டாண்டிற்குப்பின் ஜூன் மாதம் 30ஆம் தேதியுடன் முடிவடையவிருக்கும் நிதியாண்டின்

செலவின மதிப்பீடுகளை ஒவ்வொரு கோடை காலத்திலும் ஒரு துறை தயாரிக்கத் தொடங்கவேண்டும். மதிப்பீட்டிற்குட்பட்ட நிதியாண்டின் தொடக்கத்திற்கு முந்திய செப்டம்பர் மாதத்தில் துறை தன் மதிப்பீடுகளை பட்ஜெட் செயலகத்தின் மறு ஆய்விற்கு அளிக்கவேண்டும். காங்கிரஸ் ஜனாதிபதியால் ஒப்புக்கொள்ளப்பட்டபடி மதிப்பீடுகளைக் கமிட்டியிடம் மெய்ப்பிக்கும் நிதியாண்டு தொடங்குவதற்குச் சிறிதுமுன் காங்கிரஸ் இறுதி நடவடிக்கை எடுக்கும்.

தென்னசி பள்ளத்தாக்கு அதிகார நிலையத்தில் அனுபவத்திலிருந்து வணிகத் தொழிற்றுணிவுகளின் வருவாய்களையும் செலவினங்களையும் முன்கூட்டியே கூறுதலில் உள்ள இடர்ப்பாடுகளை எடுத்துக் காட்டலாம். 1941ஆம் ஆண்டு ஜூன் மாதம் 30ஆம் தேதியோடு முடிவடையும் நிதியாண்டிற்காக 1939ஆம் ஆண்டில் தயாரித்த மின்சக்தி வருமான மதிப்பீடுகளும் மின்சக்தி உற்பத்திக்கான செலவினங்களும்: வருவாய் $14·7 மிலியன்; நேர்மின் செலவுகள், $5·65 மிலியன். மெய்யாகவே, வருமானம் $ 21 மிலியனாகவும், செலவு சுமார் $ 9 மிலியனாகவும் இருந்தன.[9] சாதாரண பட்ஜெட் நடைமுறைப்படி, டி. வி. ஏ., எதிர்பாராத நிலைகளைச் சமாளிக்க மறுபடியும் காங்கிரசிடம் பண ஒதுக்கத்திற்குச் செல்லவேண்டும். கூட்டு நிறுவன நடைமுறையில், அதிகப்படியான வருமானத்தைக் காங்கிரசின் நடவடிக்கையின்றி அதிகப்படியான செலவினங்களுக்கு வைத்துக்கொள்ளலாம்.

கூட்டரசு நிதிவைப்பு ஈட்டுறுதிக் கூட்டு நிறுவனம் மற்றோர் எடுத்துக்காட்டை வழங்கியுள்ளது. இதனுடைய வருமானங்கள், ஈட்டுறுதி செய்துகொண்ட பாங்குகளின் நிதிவைப்பு மதிப்பீட்டில் அடங்குகின்றன; இத்துடன் கூட்டு நிறுவனத்தின் முதலீட்டில் பெற்ற வருமானங்களும் மிகுதிப்படிகளும் சேரும். நிதிவைப்புச் செய்தோரின் காப்பிற்காக ஆண்டுதோறும் பட்டுவாடாச் செய்த தொகை $ 265,000-ல் இருந்து $ 74,000,000 ஆக உயர்ந்தது. கூட்டு நிறுவனம், பாங்கை மூடியபின் நிதிவைப்புச் செய்தோருக்கு இயன்ற விரைவில், முடியுமானால் அடுத்த நாளே பணம் கொடுக்க முயல்கிறது. நட்டத்தை மதிப்பீடு செய்து பண ஒதுக்கம் செய்யச் செய்யும் முயற்சிகள் தோல்வியடைந்துவிடும்.

ஆய்வு வளர்ச்சியும் கூட்டு நிறுவன நிதிக் கட்டுப்பாடும்: பண ஒதுக்கக் கட்டுப்பாடுகளிலிருந்து கூட்டு நிறுவனச் சுதந்திரத்தை வலியுறுத்துவதற்கான ஆராய்வுகள் இணக்கத்திற்குரியனவாய் இருக்கின்றன. இன்னும், கூட்டு நிறுவன நிதிச் செயல்களை அதிகார

[9] Finer, Herman, 'The T V A: Lessons for International Application, p. *189*, Montreal: Internationl Labour Office, *1944*.

பூர்வமாக மறு ஆய்வு செய்யவேண்டியதை அனுபவம் குறிப்பிட்டுக் காட்டுகிறது. கூட்டு நிறுவனச் செயற்பாடுகளை முறையாகவும் குறிப்பிட்ட காலத்திலும் ஆராயும் நடைமுறை வளர்ச்சியின் உச்ச நிலையை அரசாங்கக் கூட்டு நிறுவனச் சட்டம் குறிப்பிட்டுள்ளது. இத்துடன் முற்றிலும் அரசாங்கத்திற்குச் சொந்தமான கூட்டு நிறுவனங்களின்மீது ஓர் அளவு பட்ஜெட் கட்டுப்பாட்டின் தொடக்கத்தையும் இச் சட்டம் குறிப்பிட்டிருக்கிறது. எப்படி இருப்பினும், இச் சட்டம், கூட்டு நிறுவனங்களுக்குப் போதிய நிதி உசித அதிகார எல்லையை, இவற்றின் தொழில் பணிகளின் நிறைவேற்றத்திற்கு விட்டுள்ளது.

கூட்டு நிறுவனக் கட்டுப்பாட்டுச் சட்ட ஏற்பிற்கு முன்னரே, அடுத்தடுத்து ஜனாதிபதியின் செலவினத் திட்ட நிர்ணயிப்பில் கூட்டு நிறுவனச் சுயேச்சையைக் காங்கிரஸ் சுருக்கிவிட்டது. இந் நடவடிக்கைகள், உள்நாட்டு நீர் வழிகளின் கூட்டு நிறுவனம் (Inland Waterways Corporation), பனாமா இரயில் பாதைக் கம்பெனி, இன்னும் சில குறிப்பிட்ட வேளாண்மைக் கடன் கொடுப்புக் கூட்டு நிறுவனங்களும் இவைகளின் வருவாய்க்கான செலவினத் திட்ட நடவடிக்கைகளை ஏற்று நடத்த முழு அதிகாரத்தைப் பெற்றன.

பண ஒதுக்கக் கட்டுப்பாட்டு வளர்ச்சியில், ஆண்டுப் பண ஒதுக்கத்திற்குட்படாத செலவினங்களை உடைய கூட்டு நிறுவன நிதிகள், 'ஆட்சி இயல் செலவினங்கள்' பற்றிய பட்ஜெட் செயலகத்தின் ஒப்புதலைப் பெறவேண்டும். இவ் வாட்சிச் செலவினங்களை விளக்குவது கடினமாகும். 1935 ஆம் ஆண்டில், ஜனாதிபதி, கூட்டரசுச் சேமிப்புக் கடன் ஈட்டுறுதிக் கூட்டு நிறுவனம், வீட்டுச் சொந்தக்காரர்கள் கடன் கூட்டு நிறுவனம், கூட்டரசுப் பண்ணை அடைமானக் கூட்டு நிறுவனம் போன்றவைகளை ஆண்டு இறுதியில் ஆட்சி இயல் நிதித் தேவைகள்பற்றிய மதிப்பீடுகளைப் பட்ஜெட் செயலகத்திற்குச் சமர்ப்பிக்குமாறு கட்டளை இட்டார். பட்ஜெட் இயக்குநர் ஏற்புத் தெரிவித்த வரையறைக்குட்பட்டே இவைகள் கடமைப் பொறுப்புகளைப் பெறலாம்.[10] சிறிது காலத்திற்குப் பின்னர்க் கூட்டரசு நிதிவைப்பு ஈட்டுறுதிக் கூட்டு நிறுவனம், ஏற்றுமதி இறக்குமதி பாங்க், மறு அமைப்பு நிதிக் கூட்டு நிறுவனம், வீடு, பண்ணை மின் நிலையம்[11] (Electric Home and Farm Authority) போன்றவைகளுக்கும் இதே விதி பயன்பட்டது. அடுத்து, தென்னசி பள்ளத்தாக்கு அதிகார நிலையத்தையும் பட்டியலில் சேர்த்தனர். 1942 ஆம் ஆண்டில் இத்

[10] Executive Order No. 7126 of August 5, 1935.

[11] Executive Order No. 7150 of August 19, 1935.

தேவைகளை, இதுவரை வீதிக்கு வெளியே இருந்த எல்லாப் பெரிய கூட்டு நிறுவனங்களுக்கும் அமெரிக்கர்கள் நீட்டித்தனர்.[12]

அடுத்தபடியாக, அரசாங்கக் கூட்டு நிறுவனங்களின் வரம்பு மீறிய கட்டுப்பாட்டு வளர்ச்சியில், ஆட்சி இயல் செலவுபற்றியவைகளில் காங்கிரசின் மறு ஆய்வு நுழைந்தது. 1936 ஆம் ஆண்டு முதல் பற்றுக் குறை பண ஒதுக்கச் சட்டம், ஒன்பது பெரிய கூட்டு நிறுவனங்களைக் குறிப்பிட்டது. இவைகள் அடுத்துவரும் நிதியாண்டுத் தொடக்கம் முதல், 'ஆண்டுப் பண ஒதுக்கத்தைச் சிறப்பாகக் கோரிப்பெற்றது நீங்கலாக[13] மற்ற ஆட்சி இயல் செலவுகளைச் செய்வதிலிருந்து விலக்கப்பட்டன. இப்படிச் செய்தது, கூட்டு நிறுவன நிதியிலிருந்து செலவிடுவதைவிடக் கருவூலத்திலிருந்து செலவு செய்வதில் முடிவுற்றது. இதன் வழியாக ஆட்சி இயல் செலவினங்கள் தணிக்கை நாயகரின் அதிகார எல்லைக்குள் வந்திருந்தால் துறைகளுக்கான பொது விதிகளுக்கும் கட்டுப்பாடுகளுக்கும் இவைகளை உட்படச் செய்திருக்கலாம். இருப்பினும் 1936ஆம் ஆண்டுச் சட்டம் பின்வந்த பண ஒதுக்கச் சட்டங்களால் மாற்றமடைந்தது. கருவூலத்திலிருந்து பண ஒதுக்கம் என்பதைக் காட்டிலும், காங்கிரசின் நடவடிக்கை, ஆட்சி இயல் நோக்கங்களுக்குச் செலவிடவேண்டிய கூட்டு நிறுவன நிதித் தொகையில் ஒருவகையாக வரையறை செய்ததையே குறிப்பிடுகிறது. எனவே, 1945ஆம் ஆண்டு பொருத்தமான பண ஒதுக்கச் சட்ட வாசகப்படி 1932 ஜனவரி 22 ல் தோன்றிய சட்டப்படி நிறுவப்பட்ட மறுஅமைப்பு நிதிக்கூட்டு நிறுவனம் (Reconstruction Finance Corporation) தன் நிதியில் $ 11,500,00 மிகாமல், 1945ஆம் நிதி யாண்டின் ஆட்சி இயல் செலவிற்காகக் கிடைக்கும்'...இவ் வழியால், காங்கிரஸ், ஆட்சி இயல் நோக்கங்களுக்காகச் செலவிடவேண்டி தொகையை வரையறை செய்தது. ஆனால், சாதாரணத் துறைகளை நடத்துகின்ற விதிகள், சட்டங்களின் கட்டுப்பாட்டின்கீழ் இச் செலவினத்தைக் கொண்டுவரவில்லை.

கூட்டு நிறுவன ஆட்சி இயல் செலவுகள்பற்றிய பழைய சட்டங்களை மாற்றிக் காங்கிரசின் ஆண்டுப் புனராய்விற்குக் கொண்டு வரலாமா என்னும் வினாவை, கருத்தைவிடப் பெரும்பாலும் தற்செயல் நிகழ்வே நிர்ணயித்ததாகத் தோன்றுகிறது. சில நிகழ்ச்சிகளில், எடுத்துக்கொண்ட நடவடிக்கையால் ஒரு குறிப்பிட்ட தனி மனிதரிடம் சட்டசபை நம்பிக்கை வைக்கவில்லை என்பது தெளிவாக முடிவாயிற்று. மற்ற நிகழ்ச்சிகளில், காங்கிரசால் தொடங்கப்பட்ட மிகப் புரட்சி

[12] Executive order No. 9159 of May 11, 1942.

[13] 49 Stat. 1648.

கரமான நடவடிக்கையைக் காட்டிலும், தானே விதிக்கும் வரையறைகளால் இது நலம் பெறலாம் என்ற உட்கோளால், கூட்டு நிறுவனத்திடமிருந்தே இத் தொடக்கத் துணிவு வந்தது.

ஆட்சி இயல் செலவுகளில் காங்கிரசின் வரையறை: காங்கிரசின் வரையறைக்கு ஆட்சி இயல் செலவுகளை உட்படுத்தல் இன்னல் வாய்ந்ததாக இருந்திருக்க வேண்டியதில்லை. நிதி நடவடிக்கைகளின் பெரும்பகுதிகளில் கூட்டு நிறுவனங்களை இது சுயேச்சையாய் விட்டுவைத்துள்ளது. எடுத்துக்காட்டாக, கடன் கொடுக்கும் கூட்டு நிறுவனம், கடன் நடவடிக்கையின் மொத்த அளவில் காங்கிரசின் வரையறையின்றி, கடன் கொடுக்கலாம், வசூலிக்கலாம்; இதனுடைய நிதிகளை மறுபடியும் கடன் கொடுக்கலாம்; இதுவும், கூட்டு நிறுவனத்தில் கிடைக்கும் மொத்த மூலதனத்தில் விதிக்கப்படும் வரையறைக்குட்பட்டே செய்யப்படுகிறது. காங்கிரஸ் 'ஆட்சி இயல் செலவுகளைத்தான்' வரையறை செய்தது. மேலும், 'ஆட்சி இயல் அல்லாத செலவுகள்' என்னும் அறிவுமிக்க கருத்து, இவைகளைக் காங்கிரசின் கட்டுப்பாடுகளினின்று நீக்கி ஆட்சி இயலெனச் சாதாரணமாக வழங்கவேண்டிய நோக்கங்களுக்காகச் செலவிட்ட தொகையை நிர்ணயம் செய்யக் கூட்டு நிறுவன நெகிழ்ச்சியை அளிக்கிறது. ஆட்சி இயல், ஆட்சி இயலல்லாத செலவுகளுக்கிடையேயுள்ள வேறுபாடு நுட்பமானதன்று. பொதுவாக, வரம்புமீறிய செலவுகள் இவ் வகையில் சேர்க்கப்பெற்றன. ஆயினும், கூட்டு நிறுவன மேலாண்மை, காப்பு, உடைமைப் பொறுப்புப் போன்றவைகளிலிருந்து நேரே எழுகின்றவைகள் ஆட்சி இயல் அல்லாதனவாகும்.

ஒவ்வொரு கூட்டு நிறுவனம்பற்றிய பண ஒதுக்கச் சட்டத்தில் இவ் வேறுபாடு குறிப்பிடப்பட்டுள்ளது. ஆகவே, 1945ஆம் ஆண்டின் மறு அமைப்பு நிதிக்கூட்டு நிறுவனத்திற்கான வரையறை 'என்ற, உடைமை கொள்ளுதல், செயற்பாடு, பேணுதல், வளர்த்தல், அல்லது கூட்டு நிறுவனத்திற்குச் சொந்தமான, சொந்த அல்லது உண்மையான உடைமையை விற்றல், அல்லது அடைமானப் பொருள்களுடன் தொடர்பான செலவுகள் உள்பட இவைகளுக்கான தேவையான செலவுகள் ஆட்சி இயல் சார்பில்லாத செலவுகள் எனக் கருதலாம்'. இம் முறை மரபு ஒருவகையானது. ஆட்சி இயல் சாராத செலவுகள்பற்றிய பிரிவு பயன்படும் ஒவ்வொரு கூட்டு நிறுவனம் அல்லது நிறுவனத் தொகுதிகளில் மொழி மாற்றங்கள் நிலவின. கூட்டு நிறுவனச் செலவும், வேறு கடன் கொடுக்கும் நிலையங்களின் செலவும் ஒன்று சேரும்பொழுது ஆட்சி இயல் செலவைவிட ஐந்து பங்கு அதிகமாக இருந்ததென்று 1944ஆம்

ஆண்டறிக்கை கூறுவதிலிருந்து ஆட்சி இயல் சாராத செலவு விலக்கின் சிறப்பியல்பைத் தெரிந்துகொள்ளலாம்.

கூட்டு நிறுவன ஆட்சி இயல் செலவுகளில் காங்கிரசின் ஆண்டு வரையறை, 'திட்டச் செலவினங்கள்' என்று வழங்கப்பெறுகின்றவைகளின் இயல்பாகக் கட்டுப்பாடுகள் விதிக்கப்படுவதில்லை. எடுத்துக்காட்டாக, மறு அமைப்பு நிதிக்கூட்டு நிறுவனத்தின் நடவடிக்கைப் பரப்பு வரையறுக்கப்பட்டுள்ளது. அதாவது சட்டவழியாகக் குறிப்பிடுவதைக் காட்டிலும், இதனுடைய மூலதன அளவு, கடன்களின் விற்றுமுதல் வீதம் போன்றவைகள் ஓர் ஆண்டில் இது எத்தனை மிலியன் டாலர் கடனைக் கொடுக்கலாம் என்பதை வரையறை செய்துவிடுகின்றன. இவ்வாறாயினும், காங்கிரசிடமிருந்து ஒரு கூட்டு நிறுவனம் உபரியாக மூலதனம் வேண்டினால் அல்லது கடன் வாங்க அதிகாரம் வேண்டினால், இது சட்ட நடவடிக்கை எடுக்கும்படி கேட்கவேண்டும். எடுத்துக்காட்டாக, தென்னசி பள்ளத்தாக்கு அதிகாரநிலையம், புதிய வேலைகள் அமைக்க மூலதனம் வேண்டினால், இதனுடைய மதிப்பீட்டைக் காங்கிரஸ், மீட்டல் செயலகத்தில் (Bureau of Reclamation) இருந்துவரும். இதுபோன்ற மதிப்பீட்டை எப்படி நுட்பமாய் ஆழ்ந்து ஆராயுமோ அப்படியே இதையும் செய்யும்.

பட்ஜெட் மறு ஆய்வும் காங்கிரசின் கட்டுப்பாடும்: அரசாங்கக் கூட்டு நிறுவனக் கட்டுப்பாட்டுச் சட்டத்தின்கீழ் அரசாங்கக் கூட்டு நிறுவனங்களின் நிதிநிலையின் முக்கியக் கூறுகள் வளர்ச்சியடைந்துள்ளன வென்பதை முன் எடுத்துக்கொண்ட நடவடிக்கையால் கண்டோம். இச் சட்டம், முற்றிலும் அரசாங்கத்திற்குச் சொந்தமான கூட்டு நிறுவனங்களையும், கலப்புச் சொந்த நிறுவனங்களையும் வேறுபடுத்தியுள்ளது. அரசாங்கம் கலப்புச்சொந்தம் கொண்டாடிய கூட்டு நிறுவனங்களாகிய கூட்டுறவுச் சங்கங்களின் மத்திய பாங்க், வட்டார பாங்க், கூட்டரசு நிலபாங்குகள், கூட்டாட்சி வீட்டுக் கடன் பாங்குகள், கூட்டரசு நிதிவைப்பு ஈட்டுறுதிக் கூட்டு நிறுவனம் போன்றவை முன்னிருந்த நிலையிலே இருந்தன. இக் கூட்டு நிறுவனங்கள் இச் சட்டத்தால் ஆண்டு வரவு செலவுக் கணக்குக் காட்டவேண்டியதில்லை.[14]

[14] 1957-ல் கலப்பு உடைமைக் கூட்டு நிறுவனங்களை இச் சட்டத்தின்கீழ்க் கொண்டுவந்து காங்கிரஸ், ஜனாதிபதியின் ஆய்விற்குட்படுத்தவேண்டுமென்று ஜனாதிபதி எடுத்துக் கூறினார். இதன்படி (1) அமெரிக்காவில் கடன் வழங்கவும் காப்புப் பெறவும் அதிகாரமுள்ள மூலதன இருப்பிற்குக் கடன் கொள்ளுதல், சந்தாவாகப் பெறல், அரசாங்க நிதி உதவி பெற, (2) முன் கூறிய முறைகளில் பெற்ற நிதியைப் பயன்படுத்த அதிகாரமுள்ள எல்லாக் கூட்டு நிறுவனங்களும் பட்ஜெட், நிதி மறு ஆய்விற்குள் வரவேண்டும். கூட்டரசு நிதிவைப்புக் காப்புறுதிக்

முன்குறிப்பிட்ட கலப்புக்கூட்டு நிறுவனங்கள் நீங்கலாக, முற்றிலும் அரசாங்கத்திற்குச் சொந்தமான கூட்டு நிறுவனங்கள், வழக்கமான பட்ஜெட்முறையில் ஒரு 'பட்ஜெட்திட்டத்தைச்' சமர்ப்பிக்க வேண்டும். இச் சட்டம், கூட்டு நிறுவனம் சட்ட அதிகார அளிப்பை யொட்டி இதனுடைய நடவடிக்கைகளை நேர்மையாக நிறைவேற்று வதற்காகவும், நெருக்கடி நிலைகளுக்கும் எதிர்பாராத நிகழ்ச்சிகளுக்கும் உள்பட நெகிழ்ச்சியின் தேவைக்கேற்ப, பட்ஜெட் திட்டம் தொழில் வகைப் பட்ஜெட்டாகவும் அல்லது நடவடிக்கைத் திட்டமாகவும் இருக்கவேண்டும் என்று குறிப்பிட்டது. பட்ஜெட் திட்டம், கூட்டு நிறுவனத்தின் நிதி நிலைபற்றிய அறிக்கையையும், இதனுடைய கடந்த காலச் செயற்றிறமையையும் வருங்காலத் திட்டத்தையும் காங்கிரஸ் மதிப்பீடுசெய்தற்குரிய மற்றத் தகவலையும் கொண்டிருக்கவேண்டு மென்பதை இச் சட்டம் குறிப்பிட்டுள்ளது.

எனவே, இச் சட்டம் அரசாங்கக் கூட்டு நிறுவனங்களுக்கு ஒரு சிறப்பான பட்ஜெட் முறையை வழங்கியுள்ளது. அரசாங்க நிறுவ னங்கள் வழக்கமாகப் பட்ஜெட் கோரிக்கை செய்வதைக்காட்டிலும், பட்ஜெட் அறிக்கைகள் தொழில் நடவடிக்கைகளின் ஆய்வுகளாகவும் பகுப்பாய்வுகளாகவும் (வருங்கால நடவடிக்கைகளுக்காக முடிவுகளை முன்கூட்டி அறிவித்தலாகவும்) இருக்கின்றன. மேலும், கூட்டு நிறு வனத்தின் பட்ஜெட் கோரிக்கைகளில் காங்கிரசின் நடவடிக்கை, வழக்க மான பண ஒதுக்க முறைகளிலிருந்து மாறுபடுகிறது. இயல்பாக, காங்கிரஸ் கூட்டு நிறுவனத்திற்காகக் கருவூலத்திலிருந்து ஆண்டுப் பண ஒதுக்கல் செய்வதில்லை; கூட்டு நிறுவன நிதிகளிலிருந்து செலவினங்களுக்கு இது அதிகார ஒப்புதல் வழங்குகிறது.[15] இந்த அதிகாரமளிப்பதில், ஆட்சி இயல் செலவுகளுக்காகக் கிடைக்கும் மொத்தத் தொகையில் ஒரு வரையறையை விதிக்கிறது. இவ்

[15] Thus, the Passage in the Independent Offices Appropriation Act for 1957 with respect to the Export-Import Bank began : The following Corporation is herely authorised to make such expenditures within the limits of Funds and borrowing authority available to such corporation, and in accord with law, and to make such contracts and commitments without regard to fiscal year limitations as provided by section 104 of the Government Corporation Control Act, as amended, as may be necessary in carrying out necessary 'Programs set forth in the budget for the Fiscal year 1957 for such Corporation'.

கூட்டு நிறுவனத்தில் உள்ள கருவூல மூலதனத்தைத் திருப்பிப் பெற்றுக்கொண்டு விட்டாலும் கருவூலத்திலிருந்து மூன்று மிலியன் டாலர் கேட்கலாம். கூட்டு நிறுவன அந்தஸ்தை அவ்வப்போது மறு ஆய்வு செய்வதைப் போலாகும். 1945-க்குப்பின் சில கலப்புடைமைக் கூட்டு நிறுவனங்கள், கூட்டு நிறுவன வருவாயிலிருந்து கூட்டரசு நிதிவைப்பு நீங்கிய பொழுது, தனியார் நிறுவனங்களாயின. எனினும், அரசாங்கக் கருவிகளாகச் சில கூட்டு நிறுவனங்கள் சிறப்புநிலை பெற்று வருகின்றன. அரசாங்க முயற்சியால் வளர்ந்த இவைகளில் இதற்கொரு அக்கறை இருந்து வருகிறது.

வழக்கம், 1945ஆம் ஆண்டுச் சட்டம் உருவாகு முன்னரே வளர்ச்சி யடைந்துள்ளது.[16] ஆட்சி இயல், ஆட்சி இயல் சாராத செலவினங் களுக் கிடையேயுள்ள பழைய வேறுபாடுகள் நிலைபெற்றன. செயல் குறிப்பிடும் அளவில் ஆட்சி இயல் சாராத முதலீடுகளில் நெகிழ்ச் சியை இவ் வேறுபாடு அனுமதிக்கிறது. வருங்காலத் திட்டச் செல வின அளவுகளின் மதிப்பீடுகள் பட்ஜெட் அறிக்கைகளுள் அடங் கினாலும், வழக்கமாக, பண ஒதுக்க மசோதா இவைகளின் அளவில் கட்டுப்பாடு விதிப்பதில்லை. கூட்டு நிறுவனத்தின் மூலதன விற்று முதல் வீதத்தாலும் தொழிலின் மொத்த அளவாலும் திட்டச் செல வினங்கள் ஆளப்படலாம்.

பண ஒதுக்கக் கமிட்டியிடம் காலாகாலத்தில் சமர்ப்பிக்கின்ற கூட்டு நிறுவன பட்ஜெட் திட்டங்கள், கூட்டு நிறுவன மேலாண்மை விவரங்கள்பற்றிக் காங்கிரஸ் அதிகார பூர்வமாகக் கருத்துகளை வெளி யிட வாய்ப்புப் பெறுகின்றன. கூட்டு நிறுவனங்களுக்குக் கொடுக்கப் பட்டிருக்கும் அதிகார அளிப்பு மாறிக் காணப்பட்டாலும், மொத்தத்தில் காங்கிரஸ், கூட்டு நிறுவன ஆட்சி இயல் செலவுகளில் முழுதும் தழுவிய ஒரு வரையறையை விதித்துள்ளது. இருப்பினும், காங்கிரஸ் கமிட்டி தானியங்கி வண்டிகளின் மூலதனங்களின் பேரில் ஒரு கண் வைத்திருக்கும். இந் நோக்கத்திற்குக் கூட்டு நிறுவன நிதியைப் பயன்படுத்துவதை அடிக்கடி வரையறை செய்யும்.[17] கூட்டு நிறுவன நிதியைப் பொது அலுவலகக் கட்டிடங்களுக்காகப் பயன்படுத்தப் படுவதை நிர்ணயிக்கும் அதிகாரத்தைக் காங்கிரஸ் பயன்படுத்தாமல் இருக்கிறது. பண ஒதுக்கக் கமிட்டிகள், கூட்டு நிறுவனக் கமிட்டி அறிக்கைகளில் அடிக்கடி ஆலோசனை கூறுகிறது. இக் கமிட்டி சாதாரணத் துறைகளுக்கும் இதைப் போன்றே ஆலோசனை வழங்கும்; இவ் வாலோசனைகள் பண ஒதுக்கச் சட்டத்தில் இடம் பெறுவதில்லை.

வரம்புமீறிய கட்டுப்பாடும் தணிக்கையும் : தணிக்கை நாயக ரால் கணக்குகள் ஒழுங்குபடுத்தப்படுவதிலிருந்தும் தணிக்கை செய்யப்படுவதிலிருந்தும் சுதந்திரம் பெறுவதைக் கூட்டு நிறுவனப் பயன்பாடு மெய்ப்பிக்கின்றது. சாதாரணத் துறைகளின் செலவினங் களை இவர் மறு ஆய்வு செய்வதில், இந்த அலுவலர், அரசாங்க முழுவ தற்கும் பொருத்தமான சட்ட ஆணைக்கு ஒத்திருக்கிறதா என்பதை யும், தனி நிறுவனங்களுக்குப் பொருத்தமான சட்டங்களையும் பண

[16] The Independent Offices Appropriation for 1957.

[17] The 1957 authorization for the Saint Lawrence Seaway Development Corporation, for example, included this language : 'Provided further, That the Corporation's funds shall be available for the purchase of not to exceed our passenger motor vehicles (two for replacement only)'.

ஒதுக்கல்களையும் சோதனை செய்கிறார். மேலும், தணிக்கை நாயகர் ஒரு நிறுவனத்தைச் செயல்படுத்தும் சட்டத்திற்கு விளக்கம் கொடுக்கும் இறுதி அதிகாரத்தைப் பெற்றிருக்கிறார். இந்த அதிகாரத்தின் வழியாகக் கணக்குகளை ஒழுங்கு செய்யும்பொழுது செலவினங்கள் சட்டத்தையொட்டிச் செய்யப்பட்டிருக்கின்றனவா என்பதையும் நிர்ணயம் செய்கிறார்.

தணிக்கை நாயகரின் அதிகாரத்திலிருந்து தப்பித்துக்கொள்ளக் கூட்டு நிறுவனம் செய்யும் முயற்சி, அரசாங்க முழுவதும் பரவியுள்ள ஆட்சி இயல் விதிகளை இவர் செயல்படுத்துவதிலிருந்து தப்ப முயலும் பயனைப் பெறும். எனவே, ஒரு நிறுவனம் பொதுக் கொள்முதல் செய்யும்பொழுது சட்டப்படி போட்டி விலை கூறி வாங்க வேண்டும். இதுவே, சட்டப்படியான செலவாகும். எல்லா விலைகளும் ஒரே மாதிரியாக இருந்தால், வெற்றிகரமாக ஏலம் கேட்பவரை மறுபடியும் விளம்பரம் செய்யவும் அல்லது சீட்டுக் குலுக்குத் தெரிவு செய்யவேண்டும். தென்னசி பள்ளத்தாக்கு அதிகார நிலையம் சிமெண்டிற்கு ஒரே விலையில் கோரிக்கை வந்தபொழுது, இந்த நடைமுறையைப் பின்பற்றியிருந்தால், மிக அதிகமான விலை கொடுக்க வேண்டியிருக்கும் என்பதைச் சிலர் சுட்டிக் காட்டினர். பதிலாக, குறைந்த விலைக்கு இது பேரம் பேசியது. தனக்குச் சொந்தமான சிமெண்ட் தொழிற்சாலையைக் கட்டிக்கொள்ளலாம் என்ற அறிவிப்போடு பேச முடிந்தது.[18] இத்தகைய தந்திரம் சாதாரண நடைமுறையின்கீழ்ச் சட்ட விரோதமாகலாம். தணிக்கை நாயகர் இம்முறையில் கொள்முதல் செய்தற்குப் பணம் கொடுக்கத் தடை செய்திருப்பார். இயற்கையாகவே, வணிகத் தொழிற்றுணிவில், தன்னுடைய அலுவலகத் தேவைக்கெனச் சிறிதளவு கொள்முதல் செய்யும் சாதாரணத் துறைகளைக்காட்டிலும், தடை செய்யும் வாலாயங்களிலிருந்து வாங்கும் சுயேச்சை மிகப் பெரிதாய்த் தோன்றுகிறது.

கொள்முதல் நடைமுறைகள்பற்றிய சட்டம் நூற்றில் ஒன்றாகும். இத்துடன், பொதுக் கணக்கு வைப்பு அலுவலகம் அரசாங்கத் துறைகளின் சில இனங்களை மறு ஆய்வு செய்வதற்குத் தணிக்கை நாயகரின் பல முடிவுகளும் பயன்படுத்தப்படுகின்றன. இத்தகைய பொது விலக்குகளுக்கு ஒரு சில எடுத்துக்காட்டுகளைக் கூறலாம். குறிப்பிட்ட நிகழ்ச்சிகளில் இவைகளைக் காங்கிரசின் இசைவுடன் தளர்த்தலாம். காங்கிரஸ் இவ்வாறு தளர்த்தியுள்ளதைச் சொல்லத் தேவையில்லை. பொதுக் கட்டிடங்களுக்குப் பயனுள்ள

[18] Lilienthal, David E., and Marguis, R. H., 'The Conduct of Business Enterprises by the Federal Government,' Harvard Law Review, *1941*, Vol. *54*, p. *567*.

நிலங்களை, அரசாங்க வழக்கறிஞர் நாயகம் (Attorney General) சொத்தின் உரிமையைத் தெளிவு செய்யும் வரையில், வாங்கமுடியாது. எல்லா அச்சு வேலைகளும் அரசாங்க அச்சகத்தால் செய்யப் படவேண்டும். பொதுக் கணக்கு வைப்பு அலுவலகத்தின் காப்பில் எல்லா ஏஜென்சி ஒப்பந்தங்களையும் செய்யவேண்டும். பொதுக் கட்டிட நிறுவனம், பொதுக் கட்டிடங்களுக்கான திட்டங்களை ஏற்க வேண்டும். தெளிவான பொருளுடைய பொதுச் சட்டங்களுடன் அரசாங்கத் துறைகள், பொதுக் கணக்கு வைப்பு அலுவலகத்தின் சட்ட விளக்கத்தையொட்டிய பெரும் விதித் தொகுதிக்குட்பட்டிருக்கின்றன.[19]

தணிக்கை நாயகரின் மறு ஆய்வு: கூட்டு நிறுவனங்கள் பட்ஜெட் முறைக்கும் பண ஒதுக்க நடைமுறைக்கும் தொடர்புடையதைப் போன்றே தணிக்கை நாயகருக்குக் கூட்டு நிறுவனங்களும் தொடர்புடையனவாக இருக்கின்றன. குறைந்தது சில கூட்டு நிறுவனங்களாவது தணிக்கை நாயகரின் மறு ஆய்விலிருந்தும் துறைகளுக்குப் பயன்படத்தக்க விதிகளை நிறைவேற்றுவதிலும் முழுமையாக சுயேச்சையுடன் இருக்கின்றன. குறிப்பிட்ட கூட்டு நிறுவனங்களைப் பாதிக்கும் மாற்றங்களால் நிகழ்ச்சிகளின் தன்மையும் மாறலாம். இறுதியாக, 1945ஆம் ஆண்டின் எல்லாக் கூட்டு நிறுவனங்களின் கணக்குகள், பெரும் சாதாரணத் துறைகளில் பயன்படும் முறையில் சிறிது மாறுபட்டுத் தணிக்கை நாயகரின் பார்வைக்குள் வந்தன. தணிக்கை நாயகரின் அலுவலகம் பயன்படுத்திய கட்டுப்பாடுகளுக்குட் பட்டு, ஒரு கூட்டு நிறுவனம் இவரது அதிகார வரம்பிற்குள் வந்ததாவென்பது 1945ஆம் ஆண்டிற்குமுன் ஒவ்வொரு கூட்டு நிறுவனத்திற்கும் தொடர்புடைய அடிப்படைச் சட்டத்தாலும் பண ஒதுக்க மொழியாலும் (appropriation language) நிர்ணயமாயிற்று. 1934ஆம் ஆண்டு நிர்வாகக் கட்டளையால் ஜனதிபதி, 1933ஆம் ஆண்டு மார்ச்சு மூன்றும் நாளுக்குப் பின் அமைக்கப்பெற்ற சட்டத்தால் வழிவகுக்கப் பெருத கணக்கு வைப்பு முறையைப் பெற்றுள்ள கூட்டு நிறுவனங்கள், தணிக்கை நாயகரால் குறிப்பிடப்பட்டபடி, பொதுக் கணக்கு வைப்பு அலுவலகத்திற்குக் கணக்குகளை ஒழுங்கு செய்யக் கணக்குக் காட்டவேண்டும்.[20] உண்மையில், ஒவ்வொரு கூட்டு நிறுவனத்தின் நடைமுறை பொதுவாகச் 'சட்டத்தால் வகுக்கப்பட்டது'.

[19] மேற்சொன்ன எடுத்துக்காட்டுகள், McDiarmid, John, 'Government Corporations and Federal Funds,' Chicago: Chicaco University Press, *1938*. என்ற நூலிலிருந்து கொடுக்கப்பட்டுள்ளன.

[20] Executive order No. 6549 of January 3, 1934.

இந் நடைமுறை எவ் வழிகளாலும் ஒரே படித்தானதாயில்லை. 1934ஆம் ஆண்டின் நிர்வாகக் கட்டளை நிர்ணயித்த தேதிக்குமுன் அமைந்த பனாமா ரயில் பாதைக் கம்பெனி, உள்நாட்டு நீர் வழிகளின் கூட்டு நிறுவனம் (Inland Waterways Corporation) போன்றவைகள், தணிக்கை நாயகரிடமிருந்து முழுச் சுதந்திரம் பெற்றன. குறிப்பிட்ட கூட்டு நிறுவனங்களுக்காக மொத்த ஆட்சி இயல் செலவுகளைக் காங்கிரஸ் வரையறை செய்தபொழுதும்கூட, தணிக்கை நாயகரால் பயன்படுத்தப்பட்ட கட்டுப்பாட்டிற்குள் இத்தகைய செலவினங்களைச் செய்யும் விதத்தைக் கொண்டுவரவில்லையென்பதைக் காங்கிரஸ் சில சமயங்களில் தெளிவாக்கியது. 1945ஆம் ஆண்டிற்கான மறு அமைப்பு நிதிக் கூட்டு நிறுவன வரையறை, 'இதற்கு முந்திய தொகையில் வரையறைகளைத் தவிர, மறு அமைப்பு நிதிக்கூட்டு நிறுவனச் சட்டத்திற்கொப்ப, பிரயாணச் செலவுகள்பற்றிய கட்டுப்பாடுகள், கூட்டு நிறுவனத்தின் ஆட்சிச் செலவுகளும் மற்ற கடமைகளும் ஏற்று, அனுமதித்து, பணம் கொடுத்தலையும்' குறிப்பிட்டுள்ளது. மற்ற நிகழ்ச்சிகளில், ஆட்சி இயல் செலவுகள் மட்டுமே தணிக்கை நாயகரின் மறு ஆய்விற்கு உட்பட்டன. சிறிய போர்த் தொழிற்சாலைக் கூட்டு நிறுவனத்தின் ஆட்சி இயல் செலவின்மீது 1945ஆம் ஆண்டில் வரையறை ஏற்பட்டது. இதன்படி, பொருத்தமான பண ஒதுக்கக் கணக்குவைப்பு ஏற்படும் வரையில் ஆட்சி இயல் 'செலவுகளின் எப் பகுதியையும் செலவிடலாகாது என்று வழங்கப்பட்டது. பண ஒதுக்கத்திற்கான அல்லது பணம் வழங்குவதற்கான எழுத்துமூல ஆணையைத்தொடர்ந்து பட்ஜெட் கணக்குவைப்புச் சட்டப்படி இத்தகைய எல்லாச் செலவுகளும் கணக்கிடப்படவும் தணிக்கை செய்யப்படவும் வேண்டும்.'

கூட்டரசுச் சிறைச்சாலைத் தொழிற்சாலைக் கூட்டு நிறுவனத்தின் எல்லா வகையான செலவினங்களையும் சட்டம் தணிக்கை நாயகரின் மறு ஆய்விற்குட்படுத்தியது. அரசாங்கத்தில் பல்வேறு நிறுவனங்கள், நிலையங்கள், நிலையங்களில் 'பொதுவாகப் பயன்படும் சட்டங்களுக்கேற்ப இம் மறு ஆய்வு செய்யவேண்டும்.' இக் காலத்தில் தணிக்கை நாயகருடன் தென்னசி பள்ளத்தாக்கு அதிகார நிலையம் ஒருவகையான தொடர்பு கொண்டிருந்து, இது தணிக்கை நாயகரின் கைக்குட்பட்டிருக்கும்; ஆனால், இவரால் ஏற்கப்படாததை மீறுவதற்கு இதற்கு உரிமை இருந்தது.[21]

[21] TVA (டிவிஏ)யின் அடிப்படையான சட்டத்தை நிறைவேற்றத் தேவையானதெனக் கழகம் நிர்ணயம் செய்கிற செலவினங்களுக்கு நிதியை மறுக்க அல்லது கடன் கொள்ளப் பொதுக் கணக்கு வைப்பு அலுவலகம் மறுக்காதென 1941ஆம் ஆண்டின் ஒரு சட்டம் குறிப்பிடுகிறது. 55 Stat 775. TVA செலவிடற்குரிய அதிகாரத்தை நிர்ணயம் செய்வதில் தணிக்கை நாயகரைவிட TVA கழகத்திற்கு இச் சட்டம் அதிகாரமளித்துள்ளது. கூட்டு நிறுவனங்களின் செலவின் தேவையையும் இயல்பையும் நிர்ணயம் செய்யவேண்டிய தேவையைக் கூட்டு நிறுவனச் சாசனங்கள் அண்மையில் இவைகளுக் களித்துள்ளன.

வணிக முறைத் தணிக்கை: பொதுச் சட்டங்கள், கட்டுப்பாடுகளிலிருந்து பல அரசாங்கக் கூட்டு நிறுவனங்களின் செலவினங்களை விலக்கியதற்குப் போதிய நல்ல காரணங்களுமிருந்தன. இருப்பினும், கூட்டு நிறுவனக் கணக்குகளை ஆய்வு செய்வதில் இருந்த மன நிறைவற்ற நிலை, இதன் விளைவுகளில் ஒன்றாகும். ஒரு சில கூட்டு நிறுவனங்கள்கூடத் தம் கணக்குகளைத் தணிக்கை செய்யத் தனியார் தணிக்கை நிறுவனங்களை அமர்த்திக்கொள்வதில்லை. பொதுத் தொழிற்றுணிவில் இந் நடைமுறையின் பயன் ஐயப்பாட்டிற்குரியதாகும். இச் சூனியத்தை நிரப்ப, 1945ஆம் ஆண்டில் காங்கிரஸ், எல்லா அரசாங்கக் கூட்டு நிறுவனங்களின் நிதிக் கொடுக்கல் வாங்கலைத் தணிக்கை செய்யுமாறு தணிக்கை நாயகருக்குக் கட்டளையிட்டது. ஆனால், சாதாரணத் துறைகள் பயன்படும் வகையிலிருந்து வேறொரு வகையை உருவாக்குவது இதன் நோக்கமாகும். தணிக்கை நாயகர் துறைகளின் கணக்குகளை, 'தணிக்கை' செய்யும்பொழுதும், ஒழுங்கு செய்யும்பொழுதும் இவரால் விளக்கம் பெற்றதுபோல், குறிப்பிட்ட செலவினங்கள் சட்டத்திற்கும் கட்டுப்பாட்டிற்கும் இணக்கம் செய்யப்பட்டுள்ளனவா என்பதை இவர் நிர்ணயம் செய்கிறார். 'வணிகக் கூட்டு நிறுவனக் கொடுக்கல் வாங்கல் கருத்துகளுக்கும் நடைமுறைகளுக்கும் ஏற்பத் தணிக்கை செய்ய அரசாங்கக் கூட்டு நிறுவனக் கட்டுப்பாட்டுச் சட்டம் விரும்புகிறது.

எனவே, இச் சட்டம், கூட்டு நிறுவனச் செலவுகளைப் பொதுவாக அரசாங்க நிறுவனங்களில் பயன்படும் சட்டங்களையும் கட்டுப்பாடுகளையும் இயக்காது. இச் சட்டம் நிறைவேறுவதற்கு முன்னிருந்த அதே நிலை நிலைபெற்றது. செலவு செய்யும் முறையைக் கூட்டு நிறுவனம், முன்னைய சட்டத்தால் நிர்ணயம் செய்யும் அதிகாரத்தைப் பெற்றிருந்தால், இந்த உரிமை தொடர்ந்திருக்கும். அல்லது, கூட்டரசுச் சிறைச்சாலைகளின் தொழிற்சாலைகள்பற்றி முன் குறிப்பிட்ட எடுத்துக்காட்டிலுள்ளதுபோல், ஒரு கூட்டு நிறுவனம் சாதாரணச் சட்டங்களாலும் விதிகளாலும் கட்டுப்படுமானால், இந்த ஏற்பாடு தொடர்ந்து இருந்துவரும். தணிக்கை நாயகர் 'இருப்புகள், பொறுப்புகள், மூலதனம், உபரி மூலதனம் அல்லது பற்றாக்குறை பற்றிய அறிக்கை; நிதி மூலங்கள் பயன்பாடுபற்றிய அறிக்கை; பல்வேறு கூட்டு நிறுவனங்களின் நிதி நிலைபற்றியும் செயற்பாடுபற்றியும் காங்கிரஸ் அறிந்துகொள்ளவேண்டிய கருத்தாய்வுகளும் தகவலும்' போன்றவைகள் அடங்கிய அறிக்கையொன்றைக் காங்கிரசிற்கு வழங்கவேண்டும். பொதுவாக நிலவி வந்ததைக் காட்டிலும், கூட்டு நிறுவனங்களின் மிகத் திருப்தியான ஆய்வு முறைக்கு இச் சட்டம் அடிப்படையாக அமைந்தது. இதன் விளைவாக, வழக்கமான அரசாங்கத் தணிக்கையைக்காட்டிலும் முற்றிலும் வேறுவிதமான

பிரச்சினைகளை எழுப்ப, ஒவ்வொரு கூட்டு நிறுவனத்திலும் வணிக வகைத் தணிக்கை, இதற்கு முன்னிருந்த முறைக்கு மேலாக இச் சட்டம் திணித்தது. பிறகு, பொதுக் கணக்கு வைப்பு அலுவலகம், தனியார் கூட்டு நிறுவனங்களின் தனியார் கணக்கு வைப்பு முறைகளைப் பின்பற்றி, புதிய சிப்பந்திகளைச் சேர்த்து, நடைமுறைகளை ஏற்படுத்தி இவைகளின் தணிக்கைகளை நடத்தினர்.

பணியாள் தொகுதியின் மத்திய கட்டுப்பாடு ஒரு கூட்டரசுத் துறைப் பொதுச் சட்டத்திற்குக் கட்டுப்பட்டுள்ளது. இச் சட்டத்தைச் சிவில் சர்வீஸ் கமிஷன் செயல்படுத்துகிறது. ஊழியர்களைத் தெரிவு செய்யும் முறையைக் கமிஷன் நிர்ணயம் செய்கிறது. கமிஷன் ஊழியர்களை வகைப்படுத்தல், சம்பள ஏற்ற முறை, ஆட்சி இயல் பணியாள் தொகுதிபற்றிய மற்றக் கூறுகள் போன்றவைகளையும் கமிஷன் நிர்ணயம் செய்கிறது. இதன் விளைவாக, சிப்பந்தித் தெரிவு, இழப்பீடு நிர்ணயம் போன்றவைகளில் துறையின் உசித அதிகாரம், சிவில் பணியின் பழக்க வழக்கங்களாலும் சட்டத்தாலும் வரையறுக்கப்பெறுகிறது. சிவில் பணிகளின் விதிகள், நடைமுறைகளிலிருந்து விடுதலையடைவதை அரசாங்கக் கூட்டு நிறுவனங்கள் பெருமதிப்பிற்குரியதாய்க் கருதுகின்றன. ஆனால், பணியாட்கள் பற்றிய தனிச் சிறப்புரிமைகள் சுருங்கிவிட்டன.

சட்டத்திற்குட்படாதவை நீங்கலாக, முற்றிலும் அரசாங்கத்திற்குச் சொந்தமான கூட்டு நிறுவனப் பதவிகள், அமெரிக்க ஐக்கிய நாடுகளின் கட்டுப்பாட்டிற்குட்பட்ட பதவிகள் உட்பட எல்லா சிவில் பணிப் பதவிகளையும் போட்டி முறைக்குள் கொண்டுவருமாறு 1938ஆம் ஆண்டு ஜூன் மாதம் 24ஆம் தேதியன்று 7915ஆம் இலக்கமிட்ட நிர்வாகக் கட்டளையை ஜனாதிபதி பிறப்பித்தார். இக் கட்டளையின் பொதுக் கருத்துகள், பண்டகக் கடன் கூட்டு நிறுவனம் (Commodity Credit Corporation), வீடு, பண்ணை, மின்சார அதிகார நிலையம், கூட்டரசு நிதிவைப்பு ஈட்டுறுதிக் கூட்டு நிறுவனம், ஏற்றுமதி-இறக்குமதி பாங்க் போன்றவைகளுக்கும் பயன்பட்டன. தென்னசி பள்ளத்தாக்கு அதிகார நிலையம் நீங்கலாக, 1940ஆம் ஆண்டின் ராம்ஸ்பெக் (Ramspeck) சட்டம், அரசாங்கத்திற்குச் சொந்தமான கூட்டு நிறுவனங்களின் ஊழியர்களனைவரையும் ஒருவகைப்படுத்தப்பட்ட பணிக்குள் கொண்டுவர ஜனாதிபதிக்கு அதிகாரம் அளித்தது.[22] 1941ஆம் ஆண்டு ஏப்ரல் 23ஆம் தேதி 8743ஆம் இலக்கமிட்ட நிர்வாகக் கட்டளையால் இவ் வதிகாரத்தை ஜனாதிபதி செயல்படுத்தினர். இது,

[22] 54. Stat. 211. 1949-வது ஆண்டு வகைப்பாட்டுச் சட்டம் (Tennessee Valley Authority) T. V. A. வர்ஜின் அகப்பாண்டு கூட்டு நிறுவனம், பனமா ரயில்ரோடு நீங்கலாக மற்றவைகளுக்கு இவ் வகைப்பாட்டு முறை பயன்படுகிறது.

1940ஆம் ஆண்டுச் சட்டப்படி விரிவடைந்த சிவில் பணிப் பதவிகளில் பெரும்பான்மையைச் சிவில் பணிச் சட்டத்திற்குட்படுத்தியது.

தென்னசி பள்ளத்தாக்கு அதிகார நிலையத்தை அமைக்கும் சட்டத்தில், பணியாட்கள் பிரச்சினைக்குச் சிறப்புக் கவனம் செலுத்தப் பட்டது. இது சிவில் பணி விதிகளுக்குட்பட்டு இயங்கினால், இந் நிறுவனம் மிகச் சிறிய வெற்றியைத்தான் கொடுக்குமென்று காங்கிரஸ் முடிவு செய்தது. இன்னும் இது கீழ்க்காணும் திறமை முறையை வகுத்தளித்தது: ஒரு குறிப்பிட்ட கூட்டு நிறுவனத்தின் அலுவலர் களை அமர்த்துவதிலும், ஊழியர்களைத் தெரிவு செய்வதிலும், இத்தகைய ஊழியர்கள் அல்லது அலுவலர்களின் பதவியில் உயர்வு அளித்தலும், எவ்வித அரசியல் சோதனைகளோ தகுதிகளோ அனுமதிக்காததும், அல்லது இதைக் கருத்தில் கொண்டாலும், இத்தகைய நியமனங்களையும் பதவி உயர்வுகளையும் திறமைத் தேர்ச்சி அடிப்படையில் செய்யவேண்டும். தென்னசி பள்ளத்தாக்கு அதிகார நிறுவனம் தன் பணியாட்கள் பற்றிய கொள்கைகளுக்கும் முறை களுக்கும் கவர்ச்சியானதொரு புகழைப் பெற்றது. தென்னசி பள்ளத்தாக்கு அதிகார நிலையம்பற்றிய ஆய்வில் சிறந்ததோர் ஆய்வாளர் 'இதனுடைய பணியாட்களின் சாதனைக்குக் கணிசமான அளவில் சிவில் பணியின் நடைமுறைகள், கட்டுப்பாடுகளிலிருந்து பெறும் சுதந்திரத்தைக் காரணமாகக் கூறலாம்'[23] என்று குறிப் பிட்டார்; இருப்பினும், 1930ஆம் ஆண்டின் தொடக்கத்தில் இருந்த வாலாயமுடைய சிவில் பணிக் கமிஷன் இன்று கிடையாதென்பதையும் சுட்டிக் காட்டுகிறார்.

'காலத்தால் தேய்ந்துபோன' சிவில் பணிக் கமிஷனின் நடை முறைகளிலிருந்து பெற்ற சுதந்திரம் சராசரிக்கு மேலான பணியாள் தொகுதிமுறைகளுக்கு உறுதியளிக்கமுடியாது. பணியாள் தொகுதி ஆட்சியின் மேலாண்மைப் பொறுப்புகளையும் புதிதாக்க வழியையும் இவைகளுக்காகவே இது விட்டுவைக்கிறது. தொடக்கத்தில் வீட்டுச் சொந்தக்காரர்கள் கடன் கூட்டு நிறுவனத்தைப்போல் சில நிகழ்ச்சி களில், சிவில் பணிச் சட்டங்களிலிருந்து பெறும் சுதந்திரமானது பகிர்வு முறைகளுக்கு ஒரு வாய்ப்பை வழங்கியது. தென்னசி பள்ளத்தாக்கு அதிகார நிலையம் நீங்கலாக மற்றெதுவும் பணி யாட்டொகுதி கொள்கையில் இத்தகைய புகழடைந்ததில்லை. சில நிறுவனங்கள் பெரும் விளம்பரமின்றி நற்பணியாற்றிவரலாம்.

[23] Pritchett, C. H., The Tennessee Valley Authority, p. 306, Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1953.

4. கூட்டு நிறுவனத் தன்னாட்சியும் அரசியல் பொறுப்பும்

கூட்டு நிறுவனத் தன்னாட்சிபற்றிய தவறான கருத்துகள்: அரசியல் பொறுப்பேற்கும் தலைமை நிர்வாகிக்கும் சட்டசபைக்கும் அரசாங்க நிறுவனங்கள் ஆட்சி இயல் அலுவலர்கள் ஆகிய இவர்களின் செயலைப் பொறுப்புடையதாய்ச் செய்ய வழிகள் இருக்கின்றன வென்பது அடிப்படையாகும். சாதாரணத்துறை நடவடிக்கைகளின் வழக்கமான பல விதிகள், வரம்பு மீறிய கட்டுப்பாடுகளிலிருந்து ஓர் அரசாங்க நிறுவனம் வணிக நடவடிக்கைகளை நடத்த இதுவும் இன்றியமையாததாக இருக்கிறது. அரசாங்கக் கூட்டு நிறுவனங்களை நோக்கிய தற்காலக் கொள்கைகள், இவ் விரு தேவைகளையும் சமாளிப்பதற்கெனக் கணக்கிட்ட முறைகளின் படிப்படியான வளர்ச்சி முடிவை வெளிக்காட்டுகிறது.

முழுமையான அரசாங்க அமைப்பில் கூட்டு நிறுவனங்கள் பற்றிய பரந்த பிரச்சினையின் இடத்தை, அரசாங்கக் கூட்டு நிறுவனங்களுக்காகத் தொடக்கத்தில் வாதாடியவர்கள் திட்டமாகச் சமாளிக்கவில்லை. கூட்டு நிறுவனங்களுக்குக் காங்கிரஸ் மூலதனம் வழங்கிப்பின் இதைப்பற்றி மறந்துவிடவேண்டுமென்னும் கருத்து இருந்து வருகிறது. கூட்டு நிறுவனம், கூட்டு நிறுவனமாக இருந்தமையால், சாசனத்தால் நிர்ணயிக்கப்பட்டுள்ள சுயேச்சைப் பரப்பிற்குள் இயங்க விட்டுவிட வேண்டும்.

பொறுப்புடைமை, இயக்கம் ஆகிய இரண்டு பிரச்சினைகள்பற்றி கூட்டு நிறுவனச் சுயேச்சையின் இறுதியான கருத்து கணக்கிடத் தவறிவிட்டது. தொழில் மேலாண்மையின் கவனத்திற்கான பொறுப்புடைமை முதலாவதாகும். இரண்டு, கூட்டு நிறுவனத் திட்டத்தைச் சாதாரண நிறுவன நடவடிக்கைகளில் செலுத்திவிடவேண்டும். ஜனாதிபதி, காங்கிரசின் பரந்த அரசியல் பொறுப்புகளை நிறைவேற்றுவதில் கூட்டு நிறுவனத்திட்டம் எப்பொழுதும் உள்ளார்ந்த கவனமுடையதாய் இருந்தது. இந்தப் பொறுப்புகளை நிறைவேற்றக் கூட்டு நிறுவனத்திட்டத்தின் போதிய மேற்பார்வைக்கான வழிகளும் முறைகளும் இருக்கவேண்டும்.

இயக்க முடிவுகளுக்குப் பொறுப்புடைமை: அரசாங்கத்தின் ஆட்சி இயல் பிரிவு இயக்கம் அல்லது தொழில் பொறுப்புடைமையையும் அரசாங்கக் கூட்டு நிறுவன முடிவுகளையும் சார்ந்திருக்க முடியாதென்பது அரசாங்கக் கூட்டு நிறுவன அனுபவத்தில் ஒரு பாடமாகும். காங்கிரசின் வழக்கமான மறு ஆய்விற்குக் காலாகாலத்தில்

போதிய இயக்கத் தகவல் போக்குவரத்துத் தேவைகளுக்கு வகைசெய்ய வேண்டும். தனியார் கூட்டு நிறுவனங்களைப்போல அரசாங்கக் கூட்டு நிறுவனங்களும் நடந்துகொள்ளும் என்பதில் முன் சிந்தனை அதிக நம்பிக்கை வைத்தது. தனியார் மேலாண்மையைப் பாதிக்கின்ற செல்வாக்கிற்குட்பட்ட நிறுவனத்தை அரசாங்கக் கூட்டு நிறுவனப் படைப்பு உண்டாக்க வில்லையென்ருயிற்று. தனியார் கூட்டு நிறுவனம் ஓர் அளவு சுயேச்சையை அனுபவித்தாலும் மேலாண்மைப் பொறுப்பைச் செயல்படுத்த பல சக்திகள் பாடுபட்டன. நிதிபற்றிய வெளியீடுகள், பாங்கர்கள், நிதிவைப்பு ஆலோசகர்கள், ஈட்டுப் பத்திரப் பரிவர்த்தனைக் கமிஷன் போன்ற அரசாங்க நிறுவனங்கள், தொழில் துறைகளின் இயக்கம்பற்றிய கணிசமான தகவலை நாடிப் பெறவேண்டும். பெரும் பங்குதாரர்கள் செல்வாக்கின்றி இருக்கவில்லை. நிதிச் சமூகத்தின் நம்பிக்கையைப் பெற வேண்டியதன் தேவை மேலாண்மையைத் தூண்டிற்று. தொழில் நாகரிகத்தின் ஒழுக்கங்களும் பழக்கங்களும் இவைகளின் பலனைப் பெற்றிருந்தன.

அரசாங்கக் கூட்டு நிறுவனங்களின்மீது இந்தச் சக்திகள் எதுவும் இயங்கவில்லை. அரசாங்கத்தினுள்ளே பகரப் பொருள்களின் வளர்ச்சிக்கு நீண்ட பரிசோதனை முறை தேவைப்பட்டது. சாதாரணத் துறைகளின் செலவினங்களின் ஆண்டு மறு ஆய்வினுல் பழக்கப்பட்ட காங்கிரஸ் அரசாங்கக் கூட்டு நிறுவனங்களால் சிறிதளவு கலக்கமுற்றது. இவைகளின் புதியமுறை இயக்கத்திற்கு வேறுவிதமான ஆராய்வு தேவைப்பட்டது. அரசாங்கக் கூட்டு நிறுவனங்களோடு இது தொடர்பு கொண்டபொழுது காங்கிரசில் ஒரு மனமுறிவு உணர்ச்சி எழுந்தது. 1943ஆம் ஆண்டு கமிட்டித் தலைவராகிய செனட்டர் ஹாரி எப். பிர்டு (Harry F. Byrd) என்பவருக்கும் மறு அமைப்பு நிதிக்கூட்டு நிறுவனத்தின் அப்போதைய தலைவராகிய ஜெஸ் ஜோன்ஸ் (Jesse Jones) என்பவருக்குமிடையே நடந்த பின்வரும் உரையாடல் இதை எடுத்துக்காட்டுகிறது.

தலைவர்:—இதிலும் இயக்குவதற்கு அதிகாரம் பெற்றபிறகு இக் கூட்டு நிறுவனங்களின்மீது காங்கிரசின் எத்தகைய அதிகாரமிருக்கிறதென்பதை இப்போது நீங்கள் எனக்குச் சுட்டிக்காட்ட முடியுமா? நீங்கள் $ 5,000,000,000 கடன்பெற நாங்கள் அதிகாரம் அளிக்கிரேம். இப்படிச் செய்தபின், மறு அமைப்பு நிதிக் கூட்டு நிறுவனத்தின்மீது காங்கிரஸ் என்ன அதிகாரம் வைத்திருக்கிறது? இதற்கு இந்த அதிகாரம் இருந்தால், இதை இவைகள் எப்படிச் செயல்படுத்தும்?

செயலாளர் ஜோன்ஸ்:—நாங்கள் நிதியைத் தவருகப் பயன்படுத்திஞல், நீங்கள் பெரும்அதிகாரம் பெற்றிருக்கவேண்டுமென்று, நான் நினைக்கிறேன்.

தலைவர்:—எப்படி?

செயலாளர் ஜோன்ஸ்:—அதுபற்றி எனக்குத் தெரியாது.........

தலைவர்:—மறு அமைப்பு நிதிக் கூட்டு நிறுவனம் தொடக்க அதிகார அறிப்புச் செய்தபிறகு, இந் நிறுவனத்தின்மீது காங்கிரஸ் என்ன அதிகாரம் பெற்றிருக்கிறது?

செயலாளர் ஜோன்ஸ்:—முழு அதிகாரத்தையும் காங்கிரஸ் பெற்றிருக்கிறதென்று நான் எப்பொழுதும் கருதினேன்?

தலைவர்: காங்கிரஸ் எப்படி அதிகாரத்தைச் செயல்படுத்துமென்று சொல்லுங்கள். எனக்குத் தெரிவதைக் காட்டிலும் உங்களுக்கு இதுபற்றி மிக அதிகம் தெரியும். மறு அமைப்பு நிதிக்கூட்டு நிறுவனத்திடமிருந்து விவரமான அறிக்கை காங்கிரசில் கிடையாது.

செயலாளர் ஜோன்ஸ்:—நாங்கள் மாதந்தோறும் அறிக்கை சமர்ப்பிக்கிறோம்.

தலைவர்:—நீங்கள் விவரமாக அறிக்கை கொடுப்பதில்லை.

செயலாளர் ஜோன்ஸ்:—நல்ல விவரங்கள் கொடுக்கிறோம்.

தலைவர்:—கடன் வாங்குவோரின் பெயர்களை நீங்கள் குறிப்பிடுவதில்லை.

செயலாளர் ஜோன்ஸ்:—கொடுக்கிறோம் என்று நினைக்கிறேன்......
....

தலைவர்:—அறிக்கை எங்குச் செல்கிறது?

முல்லிகன் (Mulligan):—உப ஜனுதிபதிக்கும் சபா நாயகருக்கும்.

தலைவர்:—இது ஒரு பொது அறிக்கையா?

முல்லிகன்:—ஆம். போருக்குப் பிறகு அறிக்கைகள் பொதுமக்களுக்குக் கொடுக்கப்பட்டதா இல்லையாயென்பது எனக்குத் தெரியாது.

தலைவர்:-நீங்கள் காங்கிரசிற்கு ஆண்டறிக்கை அனுப்புகிறீர்களா?

முல்லிகன்:—மாத அறிக்கையுடன், காலாண்டு அறிக்கையும் காங்கிரசிற்குச் சட்டப்படி அனுப்பவேண்டும்.

செயலாளர் ஜோன்ஸ்:—ஒருமாத அறிக்கையும் ஒரு காலாண்டறிக்கையும்.........

....

தலைவர்:—மறு அமைப்பு நிதிக்கூட்டு நிறுவனத்தின் வகைப்படுத்தப்பட்ட கடன்கள்பற்றி நான் அறிக்கையைப் பார்த்ததில்லை.

செயலாளர் ஜோன்ஸ்:—இந்தச் சட்டத்தைப் பார்த்தால் நீங்கள், அறிக்கைகள் இங்கு அனுப்பப்படுகிறது என்பதையும், இது நீங்கள் உபஜனாதிபதியின் அலுவலகம் சென்றால் காணலாம் என்பதையும் அறியலாம்.

தலைவர்:—நீங்கள் இதைச் சொல்லக் கேட்டு மகிழ்ச்சியடைகிறேன்.

செயலாளர் ஜோன்ஸ்:—தனிப்பட்ட உறுப்பினர்கள் விரும்பினால் நாங்கள் அனுப்ப மகிழ்ச்சியடைவோம்.

....

தலைவர்:—நான் வகைப்படுத்தப்பட்ட அறிக்கைபற்றிப் பேசிக்கொண்டிருக்கிறேன்.

செயலாளர் ஜோன்ஸ்:—நான் வகைப்படுத்தப்பட்ட அறிக்கை பற்றிப் பேசிக்கொண்டிருக்கிறேன். நான் ஜான் ஸ்மித்தின் X டாலர்கள் கடன்பற்றியும் வட்டிவீதம்பற்றியும் பேசிக்கொண்டிருக்கிறேன்.

....

தலைவர்:—மறு அமைப்பு நிதிக்கூட்டு நிறுவனத்தின்மீது காங்கிரஸ் என்ன கட்டுப்பாடு செய்யக்கூடும் என்பதுபற்றி நீங்கள் சொல்லவில்லையே.

செயலாளர் ஜோன்ஸ்:—இதை நான் காங்கிரசிற்கு விட்டுவிடுகிறேன்.[24]

[24] Joint Committee on Reduction of Non-Essential Federal Expenditures, Hearings, pp. 2295-2297, 78th Cong. 1st. Sess., pt. 7, 1943.

செனெட்டர் நம்மை நம்பச்செய்ததைப்போல், காங்கிரஸ் அப்படியொன்றும் உதவியற்ற நிலையில் இல்லை. எனினும் சில நிகழ்ச்சிகளில், கூட்டு நிறுவனங்கள் வழக்கமாகவும் காலாகாலத்தி லும் காங்கிரசின் கமிட்டிக்குத் தங்கள் நடவடிக்கைகள்மீதும் அறிக்கை கொடுப்பதும் விளக்குவதும் இல்லை. மற்றவைகளில் 'காங்கிரசிற்கு என்ன தெரியவில்லையோ, அதுபற்றித் தொந்தரவிற்குட்படாது' என்னும் ஆட்சி இயல் மனப்பான்மையைக் கூட்டு நிறுவனம் ஒரு சிறப்பளவில் பகிர்ந்துகொண்டது. நடவடிக்கைகளின் விளைவுகள் பற்றிக் கூட்டு நிறுவன அறிக்கைகள் அறிவிப்பதைவிட மறைப்ப தையே அடிக்கடி செய்துவந்தன. எனவே, போதிய ஆராய்ச்சியால் ஒரு நூலை எழுதக்கூடிய ஒரு தனி அறிஞர், உற்பத்திக் கடன் கூட்டு நிறுவனத்தின் உதவி மானியமின்றி, உற்பத்திக்கடன் கழகங்கள், 1943ஆம் ஆண்டுக் கடன்கள்மீது ஒரு சதவீதம் அதிகமாக்கி, 1942ஆம் ஆண்டில் இருந்ததைப்போல் இதே பணிகளையும் இதே இருப்புக் குவிப்பையும் நிலைபெறச் செய்யமுடிந்தது.[25] காங்கிரசிடம் கிடைக்கும் விவரங்களிலிருந்து இந்த எளிய உண்மையை வேண்டிய போது உடனே பெறமுடியாது. அல்லது, மற்ற நிகழ்ச்சிகளில், அரசாங்கக் கூட்டு நிறுவனங்களின் ஆதாயமுள்ளதெனக் கூறப்பட்ட நடவடிக்கைகள் உண்மையாகவே மிதமிஞ்சிய மூலதனத்தால் பெறப் பட்டனவாகும். அதாவது இவைகளின் பற்றுக்குறைகளுக்கு அர சாங்கம் கொடை அளித்தது. உண்மையில், பல கூட்டு நிறுவ னங்கள், காங்கிரசிற்கோ அல்லது வேறெவருக்கோ, தங்களின் தொழில் நடவடிக்கை முடிவுகளைத் தெளிவாகக் காட்டியதற்குத் தகவல் கிடையாது.

அரசாங்கக் கூட்டு நிறுவனக் கட்டுப்பாட்டுச் சட்டத்தின் ஒழ் மறு ஆய்வு: 1945ஆம் ஆண்டு சட்டத்தை நிறைவேற்றுவ தற்கு முன்னரே, கூட்டு நிறுவனங்கள்பற்றிய தகவல் எளிதாகக் கிடைக்கக் காங்கிரஸ் நடவடிக்கை எடுத்தது. முன்னேக்குடைய கூட்டு நிறுவன மேலாளர்கள் இத்தகைய செயலை ஊக்குவித்தனர். ஏனெனில் இவைகளின் நடவடிக்கைகள்பற்றிய தகவல் போதாக் குறையிலிருந்துதான் காங்கிரசுடன் இவைகள் சில தொல்லைகட்குட் பட்டன. மேலும், காங்கிரசுடன் ஒழுங்கமைக்கப்பெற்ற செய்திப் போக்குவரத்து வழிகள் போதிய அளவு இல்லாததும் இதற்குக் காரண மாகும்.

அரசாங்கக் கூட்டு நிறுவனச் சட்டத்தின்கீழ் பட்ஜெட் திட்டங் களை ஜனதிபதிக்கும் காங்கிரசிற்கும் சமர்ப்பித்தல், நடவடிக்கைகளின் முடிவுகளை முறையாக அடுத்தடுத்து அறிக்கை செய்ய வாய்ப்பளிக்

[25] Butz, E. L., The Production Credit System for farmers, Washington: Brookings Instituiton, 1944.

கிறது. கூட்டரசு பட்ஜெட்டில்[26] சேர்க்கப்பட்டுள்ள கூட்டு நிறுவன அறிக்கைகள், கூட்டு நிறுவனத்திற்கு நிறுவனம் நிறைவேற்றும் பணியின் தன்மையை ஒத்து உருவத்தில் மாற்றமடைகிறது. ஆண்டிற்காண்டு ஒரு பங்கின் வருமானத்தை ஒப்பிடும் அளவில் இவைகள் தனியார் கூட்டு நிறுவன அறிக்கைகளைப் போல் இரா. ஆனல், அரசாங்கத் தொழிலுக்கு வணிகக் கணக்குவைப்பின் சிறப்புக் கூறுகள் பொருத்தப்பெற்றன. இவ் வணிக முறைக் கணக்குவைப்புத் தொடங்கு முன்னர் வழக்கமாகக் கிடைத்ததைக் காட்டிலும், கூட்டு நிறுவனம்பற்றிய மிகையான செய்திகள் கிடைத்தன.

திட்டம் முந்திய நிதியாண்டை நிரப்புகிறது. நடப்பு ஆண்டிற்கான மதிப்பீடுகளைக் கொண்டிருக்கிறது; அடுத்த ஆண்டிற்கும் எட்டிப் பார்க்கிறது. இயல்பாக, குறிப்பிட்ட காலத்திற்கான, வளங்கள் பயன்பாடுகளின் சுருக்க அறிக்கையும் இந்த ஆய்வு அறிக்கையில் அடங்கியிருக்கிறது. கடன் கொடுக்கும் கூட்டு நிறுவனம், கடன் வசூல், வருவாய், வட்டி வருமானம், காப்புக் கட்டண வருவாய் மற்ற வழிகளிலிருந்து பெறும் வருமானம் போன்றவைகளைச் சுட்டிக் காட்டுகிறது. செயற்படுவதில், இது கடன் பட்டுவாடாச் செய்வதையும், கடமைகளையும், ஆட்சி இயல் செலவுகளையும் கருவூலத்திற்கு வட்டி செலுத்துவதையும், கருவூலத்திற்குப் பங்கு வீதம் செலுத்துவதையும், மற்ற மூலதன வகைகளையும் குறிக்கிறது. அல்லது ஒரு மின்சார உற்பத்திக் கூட்டு நிறுவனம், மின்சார உற்பத்திக்கான இயக்கத்தின் மொத்தச் செலவோடு மின்சார விற்பனையின் மொத்த வருவாயையும் காட்டுகிறது.

இத் திட்டத்தில், கூட்டு நிறுவனத்தின் நிதி நிலையும், இதனுடைய இருப்புப் பொறுப்புகளும் அடங்கும். இவ் வறிக்கை, ஆண்டிற்காண்டு சொத்தில் முதலீடு செய்வதன் ஒப்பு நோக்கு, செயல் முறையில் உள்ள தொகைப் பட்டியையும் அனுமதிக்கிறது. பொறுப்புகளுடன், அறிக்கை, மூலதன உருவில் அல்லது தங்கிய வருவாய்களாகிய அரசாங்க முதலீட்டின் தனி நிலையைக் காட்டுகிறது. சாதாரண அரசாங்கக் கணக்குப் பரிசோதனையில் இயல்பாகக் காட்டாத செயற்பாட்டு முடிவுகளின் கூறுகளைக் கூட்டு நிறுவன நிதி நிலை அறிக்கை வெளியிடுகிறது.[27]

[26] அரசாங்கக் கூட்டு நிறுவனங்களின் தகவல் களஞ்சியமாகக் கூட்டரசு பட்ஜெட் இருக்கிறது. 'பொதுத் தொழிற்றுணிவு நிதி' என்ற தலைப்பைப் பார்க்கவும்.

[27] இத்தகைய கூட்டு நிறுவனங்கள் கட்டாயமாக, அறிக்கை கொடுக்கும் பொழுது, தக்க விவரங்களைக் கொண்ட முறையில் கணக்கு வைத்துக்கொள்ள வேண்டும். வாங்கிய விலைபற்றிய விவரங்கள் வைத்துக்கொள்ளுதல் மேலாண்மையைப் பாதிக்கலாம்.

காங்கிரஸ், கூட்டு நிறுவன நடவடிக்கைகளைப்பற்றிய தகவலை ஒரு காலத்தில் பெற்றதைவிட இப்பொழுது மிக நல்ல தகவலைப் பெறுகிறது. ஒரு கூட்டு நிறுவனம் பற்றுக்குறையில் நடக்குமானால், இந்த உண்மை காங்கிரசின் முன் வைக்கப்படுகிறது. ஆதாயம் வருமென முன்கூட்டித் தெரிவித்தால் கூட்டு நிறுவனத்தின் திட்டமிட்ட தன்மை குறிப்பிடப்பெறும். ஆதாயத்தைக் கூட்டு நிறுவனம் வைத்துக்கொள்ளலாம்; கருவூலப் பங்கு வீதம் ஆதாயத்தில் இருக்கலாம்; அல்லது கூட்டு நிறுவனம், வருவாயைத் தொழிற்சாலை விரிவாக்கத்தில் ஈடுபடுத்தத் திட்டமிடலாம்.

எல்லா அறிக்கைகளும் கணக்காளரின் மகிழ்ச்சியைப் பெறத் தக்கத் தரமுடையனவாய் இருப்பதில்லை. ஆனால், காலப் போக்கில் தணிக்கை நாயகர் தமது தணிக்கை அறிக்கையில் போதிய அளவு வெளியாகாத பொருள்களைக் காங்கிரசின் கவனத்திற்குக் கொண்டு வருவார். இவைகளெல்லாம் கூட்டு நிறுவன மேலாண்மையைக் கவரலாம்; பொது மூலதனத்திலிருந்து என்ன முடிவுகள் உண்டாயின என்பதைக் காங்கிரஸ் தெரிந்துகொள்ள அனுமதிக்கிறது. அரசாங்கக் கூட்டு நிறுவனங்கள் ஒரே படித்தான ஆதாயம் சம்பாதிக்க வேண்டுமென்பதில்லை; ஆனால், ஒரு தொழில் ஆதாயமுடையதா அல்லது உதவிமானியம் பெற்றதா என்பதைக் காங்கிரஸ் தெரிந்துகொள்ளுதல் நல்ல கொள்கையாகும்.

சுயேச்சையான, உண்மையான கூட்டு நிறுவனக் கொள்கை: விளக்கப்பெற்ற நடைமுறைகள், ஜனாதிபதிக்கும் காங்கிரசிற்கும், அரசாங்கக் கூட்டு நிறுவன மேலாண்மைச் செயல் திறத்தைத் தொழில் முறையில், மதிப்பீடு செய்ய உதவுகின்றன. கூட்டு நிறுவன நடவடிக்கைகளுக்கு ஓர் அளவு பொறுப்புடைமை நிறைவேற்றத்தை இவைகளின் விளைவு அனுமதிக்கிறது. ஆகவே, கூட்டு நிறுவனங்களை அரசாங்க அமைப்பிற்குள் இணைக்கவும் இவைகள் உதவுகின்றன. அரசாங்கத்தின் முழுமையான கொள்கையுடன் உண்மையான கூட்டு நிறுவனத் திட்டங்கள் இணையாக வைக்கப்படுவதே சுயேச்சையின் சிறப்பான வரையறையாகும்; அல்லது அரசாங்கக் கொள்கையால் கூட்டு நிறுவன நடவடிக்கைகள் விவரங்களில்கூடச் சாதாரண நிறுவனங்களின் தொடர்புடைய செயற்பாடுகளுடன் இணைக்கப்படுகின்றன. இவைகளின் கடமைகளின் தன்மையை எடுத்துக்கொண்டால், ஒருவருக்கும் பொறுப்பில்லாத, அரசாங்கக் கூட்டு நிறுவனங்கள் ஆட்சி இயல் மண்டலத்தில் சுற்றிவர அனுமதிக்கப்படுவதில்லை.

காங்கிரசின் சாசனங்களால், அரசாங்கக் கூட்டு நிறுவனங்களின் அடிப்படையான கொள்கைகள் ஆக்கப்படுகின்றன. அடுத்துவரும் சட்டத்தால் கூட்டு நிறுவன அதிகாரத்தை மாற்றி, அல்லது மூலதன நோக்கங்களுக்காகப் பண ஒதுக்கம் செய்வதில் கொள்கைக்குத் துணை யான கட்டளைகளை இடலாம். சில நிகழ்ச்சிகளில் இச் செயல்கள், பொது அரசாங்கத் திட்டத்தில் கூறுபாடுகளாய் அமையலாம். எடுத்துக்காட்டாக, கூட்டரசு அடைமானக் கழகத்திற்கு ஜனாதிபதி உபரி மூலதனத்தைச் சிபாரிசு செய்து, காங்கிரஸ் இதை வழங்கும் பொழுது இந் நடவடிக்கை இணைந்த தேசீயப் பொருளாதாரக் கொள்கையின் ஒரு பாகமாகலாம்.

மற்ற நிகழ்ச்சிகளில், இயக்குநர் கழகத்தைப்போல் சுயேச்சைத் தோற்றத்தைப் பெற்றிருந்தாலும், கூட்டு நிறுவனங்கள் உண்மை யில் மற்ற நிறுவனங்களின் பிரிவுகளாய் இயங்குகின்றன. கட்டுப் படுத்தும் துறையின் பணியையும் கூட்டு நிறுவனத்தின் செயற்பாடு களையும் ஒருங்கிருத்த வேண்டிய தேவையில் இணைப்பு மெய்ப்பிக்கப் படுகிறது. பொருள் கடன் கூட்டு நிறுவனம், கடன் கொடுத்தல், விலை இறக்கத்தைத் தடை செய்தல், கடன் காப்பு நடவடிக்கைகளில் இந் நிறுவனம், வேளாண்மைத் துறையின் செயலகமாக அமை கிறது. நீதித் துறையினுள் கூட்டரசுச் சிறைத் தொழிற்சாலை நிறுவனமிருக்கிறது. கூட்டரசுச் சிறைகளுக்குப் பொறுப்பானவர்கள் இதை நடத்துகிறார்கள்.[28]

கூட்டு நிறுவனங்களின் உண்மையான பணிகளின் இணைப்பு, மற்றொரு துறையில் முற்றிலும் கலக்காத, மற்ற வழிகளில் சில நிகழ்ச்சிகளில் பெறலாம். எடுத்துக்காட்டாக, இரண்டாவது உலகப் போரின்பொழுது, பாதுகாப்புத் தொழிற்சாலைக் கூட்டு நிறுவனம், பாதுகாப்பு சப்ளை கூட்டு நிறுவனம், உலோக இருப்புக் கம்பெனி, மறு அமைப்பு நிதிக் கூட்டு நிறுவனத்தின் பாதுகாப்புத் துணைத் தொழிற்சாலைகள் போன்றவைகள் கொள்முதல் செய்வதற்குப் பாங்கர் களாகவும் மேலாளர்களாகவும், போர்க் கருவி உற்பத்திக் கழகத்திற் கும் இது போன்ற நிறுவனங்களுக்கும் அமைப்பு இயக்குநர்களாகச் செயல்படுகின்றன. கூட்டரசு நிதிவைப்பு ஈட்டுறுதிக் கூட்டு நிறு வனத்தின் இயக்குநர் குழுவில் நாணயத் தணிக்கையாளரும் ஓர் உறுப்பினராக இருந்தமையால் பாங்க் ஆய்வு அதிகார நிலையங் களிடையே, ஓர் அளவு இணைப்பிருந்தது. ஒரு துறையின் செயலகத் திற்கில்லாத சில சிறப்புரிமைகளைப் பல அரசாங்கக் கூட்டு நிறுவனங்

[28] துறைகளோடு இணைப்புப்பற்றிய பிரச்சினைக்கு, Dimock, Marshall E., Government Corporations ': A Focus of Policy and Administration, American Political Science Review, *1949*, Vol. *43*, p. *899* ff., *1145* ff. பார்க்க.

கள் பெற்றிருக்கின்றன; ஆனால், தென்னசி பள்ளத்தாக்கு அதிகார நிலையத்தைப்போன்ற குறிப்பிடத்தக்க விலக்குகளுடன், இச் சிறப் புரிமைகளை நிறைவேற்றத் துறையின் உசித அதிகாரத்தால் வழி காட்டப்பட்டன. இருப்பினும், துறையின் உசித அதிகாரம் துறை யின் தலைவரிடமே இருக்கலாம்; சாதாரணத் துறைகளின் செயலகங் கள் துறையின் மேற்பார்வை அமைப்பிற்கு உட்பட்டிருக்கவில்லை.

கூட்டு நிறுவனத்தின் பங்களிப்பு: வணிக நடவடிக்கைகளை நடத்தப் பயன்படும் சாதாரண அரசாங்க அமைப்பு, கூட்டு நிறுவன ஏற்பாட்டில் ஒரு மாற்றத்தை உண்டாக்குகிறது. அமெரிக்காவில் இதனுடைய இன்றைய உருவத்தில், பரிசோதனை முறையில் வளர்ச்சி யடைந்த கணிசமான முடிவுகளை இது வெளியிடுகிறது. இதன் விளைவாகத் தனியார் கூட்டு நிறுவனத்திலிருந்தும் சாதாரணத் துறையிலிருந்தும் மாறுபட்ட நிறுவனம் உண்டாயிற்று. எனினும், இதனுடைய இயக்கச் சூழ்நிலைக்கு விநோதமாக இது பொருந்திற்று. கூட்டு நிறுவன முறை வழியாக, மிக முக்கியமான தொடர்ந்த பணிகள் நிறைவேற்றப்பட்டன வென்றாலும், இதன் மிகப் பரந்த பயன்பாடு தேசீய நெருக்கடி காலங்களில் ஏற்பட்டது. இத்தகைய சமயத்தில், கூட்டு நிறுவனங்களை அமைத்து முதலீடு செய்வது போன்ற ஒரு செயல், பட்ஜெட் செயலகத்துடன் போராடவேண்டிய நிலையில் பண ஒதுக்கக் கமிட்டி, தணிக்கை நாயகர் அலுவலகம் சிவில் பணிக் கமிஷன் போன்றவைகள் மனிதர்களைத் தடையின்றி வேலையில் ஈடுபடுத்தியுள்ளன. நெருக்கடி நிலை நீங்கியபின், நட வடிக்கையை மிகப் பழமையான அரசாங்க அமைப்பிற்குள் கொண்டு வரலாம் அல்லது இதனுடைய கடமை முடிவுபெற்றால், கூட்டு நிறுவனத்தைக் கலைத்துவிடலாம்.

எனினும், கூட்டு நிறுவனத்தின் பரவலான பயன்பாடுபற்றிய கணிசமான நூல்கள், ஆட்சி இயல் பன்முனைப்படுத்தப்படவேண்டி யதை வலியுறுத்துகின்றன. மிகப் பெரிய கூட்டரசு அமைப்பு முழு வதிலும் நடவடிக்கை முறையிலும் கொள்கை இணைப்பிலும், கூட்டரசு முழுவதிலும் ஒருமைப்பாடு வேண்டும் என்று வற்புறுத்துவதால் சில விளைவுகள் ஏற்படுகின்றன. தொடக்கத் துணிவைப் பேணுவதிலும் தன்னம்பிக்கையுடைய மேலாண்மைக்கேற்ற சூழலைப் பேணுவதிலும் புத்தாக்கம் செய்வதிலும் சில தவிர்க்கமுடியாத பிரச்சினைகள் எழு கின்றன. ஒற்றுமையும் ஒற்றுமைப்படுத்தலும் மத்தியில் ஓர் அளவு நெருக்கத்தை உண்டாக்கி நடவடிக்கையைக் காலம் தாழ்த்தித் தடை யும் செய்கிறது. மத்திய கட்டுப்பாட்டிற்கான இயந்திரத்தை அமைப் பதில், இணைப்பையும் ஒற்றுமையையும் அடைவதற்கான பெரு முயற்சிகள்பற்றியவைகளின் இடரை மெய்ப்பிக்கப் போதிய அளவு

சிறப்பில்லாததால் ஆற்றலைப் பயன்படுத்துவதற் கெதிராக நம்மைக் காத்துக் கொள்ளவேண்டும்.[29]

அரசாங்கக் கூட்டு நிறுவன அமைப்பின் ஒரு பாகத்திலிருந்து, இயங்கும் மேலாண்மையைப் பொறுத்தவரையில் எல்லாவற்றிலும் இல்லாவிட்டாலும், இதேபோன்ற சில சூழ்நிலைகளின் கீழ்ச் சாதாரணத் துறைகளால் நடத்தப்படும் திட்டங்கள் செயலாட்சி பெறுகின்றன. முன் குறிப்பிட்டதுபோல், ஒரு சுழற்சி[30] நிதியை உண்டாக்குதல் எளிதாகும். இதில் வருமானங்களைச் செலுத்தி, இதிலிருந்து செலவுகளைச் செய்யவேண்டும். இவற்றைக் கூட்டு நிறுவனப் பணியை மறு ஆய்வு செய்வதில் நடவடிக்கை ஆராய்விற்கான நடைமுறைகளுடன் செய்யவேண்டும். இத்தகைய ஏற்பாடு, தொடர்ச்சியையும் நிலைத்து நிற்றலையும் உறுதிப்படுத்தி, ஆண்டுப் பண ஒதுக்க நடைமுறையில் உள்ள பல விரிவான இடரை அகற்றுகிறது.

29 அரசாங்கக் கூட்டு நிறுவனங்களைப் போல், பாதுகாப்பு உற்பத்தி, அணு சக்தி ஆகியவைகளில் ஆட்சி இயல் பொறுப்புச் சார்பு வளர்ச்சியில் சுவையைக் காணலாம். சில நிகழ்ச்சிகளில் தனியார் கூட்டு நிறுவனங்கள் ஆய்வகங்கள், தனியார் கூட்டு நிறுவனங்களின் பிரிவுகள், அரசாங்கத்தை வாடிக்கையாளர்களாகக் கொண்டு இயங்குகின்றன. சாதாரண அரசாங்க சப்ளையர்களைவிட முற்றிலும் மாறுபட்ட சேவைகளை இவைகள் செய்யும். இவைகளின் லாபங்கள் தனி நிறுவனங்களைச் சேர்ந்தாலும், இப் பிரிவுகள் அரசாங்கத்தின் அங்கங்களாக இருக்கின்றன. Price, Don K.. 'Government and Science: Chap. 3, New York: New York University Press,: *1954*; Newman, James R., 'The Atomic Energy Industry': An Experiment in Hybridization, Yale Law Journal, *1951*, Vol. *60*. p. *1263* ff.

30 அரசாங்கக் கூட்டு நிறுவனங்களோடு எண்ணற்ற சுழற்சி நிதிகளின் அறிக்கைகளும் ஆய்வுகளும் கூட்டரசு பட்ஜெட்டில் இருக்கிறது. நடப்பு பட்ஜெட் தஸ்தாவேசுகளின் ஆய்வினால் சுழலும் நிதிகளின் பல்வேறு நடவடிக்கைகளைக் காணலாம்.

12. கள அமைப்பு (Field Organization)

1. கள அமைப்பின் வளர்ச்சி

மையமும் பரப்பும்: நாடுகள், அரசுகளின் தலைநகரங்களில் அரசாங்கத்தின் வேலைகள் நடைபெறுகின்றன. தலை நகரங்களிலிருந்து விலகி இருக்கும் நூறாயிரக் கணக்கான தேசீய, மாநில அரசாங்கத்தின் இவ் வேலை களத்திற்குக் கொண்டுவருகிறது. இக் களத்தில் தான் வரிகள் வசூலிக்கப்படுகின்றன; கட்டுப்பாட்டுச் சட்டங்கள் நிறைவேற்றப்படுகின்றன; அரசாங்கச் சேவைகள் செய்யப்படுகின்றன. இது உண்மை யாகையால், தலை நகரில் பயனுடைய ஆட்சி, இருந்தால் போதாது. கள ஆட்சி குறிப்பிட்ட பிரச்சினைகளை வெளிக் கொணர்வதால் இதற்கான தீர்வுகளைக் காணவேண்டும்.

ஆட்சி இயல் வழிகளில் மட்டுமல்லாது மத்திய அரசாங்கம் களத்திலும் தலையிடுகிறது. தலச் சமுதாயங்களிலிருந்து இது சட்டம் இயற்றுநர்களைப் பெறுகிறது. அரசியல் கட்சிகளின் வலிமை வாய்ந்த பிரிவுகளைப் பெற இது தல சமுதாயங்களையே சார்ந்திருக்கிறது. ஆகையால், தலை நகரங்களுக்கும் தலங்களுக்குமிடையே குறைந்தது மூன்று போக்குவரத்து வழிகளாவது இருக்கின்றன. இவை ஆட்சி இயல், பிரதிநிதித்துவம், மிகக் குறிப்பாக அரசியல் வழிகளாகும். தூரத்தே இருக்கும் அரசாங்கக் கேந்திரங்களைக் குடிமகன் அணுக மாற்றுவழிகளை இவைகள் வழங்குகின்றன. இவைகள் சில ஒன்றுக்கொன்று குறுக்கிடலுமுண்டு. இதனால், சில வேளை, தீப் பொறி பறத்தலுமுண்டு. சட்ட ஆக்க அரசியல்—ஆட்சி இயல் இடைப்பட்ட தொடர்பு நிலையின் முழுமையான அமைப்பிலிருந்து ஆட்சி இயல் நிறுவனங்களின் கள அமைப்பின் கட்டுக்கோப்பு முக்கியமான கள அலுவலர்களின் நடத்தையும் முற்றிலும் வெளிப் படையாக இருக்கவில்லை. தலை நகரங்களின் ஆட்சி இயல் பதவிகளை

வகிக்கும் தலக்குடி மக்கள், பழைய நண்பர், அண்மையில் உள்ளவர் களுக்கும், மாநில, வட்டார, தேசீயச் செல்வாக்குக் குழுக்களுக்கு மிடையேயான பங்கும் மிக நெருங்கிய சொந்த உறவுகளோடு பங்கு பெறுகின்றனவென்பதையும் ஒருவர் குறிப்பிடலாம்.

எவ்வாருயினும், பல்வேறு நாடுகளில் கள ஆட்சி இயலின் நீண்ட வரலாறு பல பொதுவான கூறுபாடுகளை வெளியிடுகிறது. ஒரு குறிப்பிட்ட கால, இட, சக்திகளின் போக்கின் ஒப்பற்ற ஆக்கத் திற்குச் சிறிது மேலாகவே ஒருவர் இதை ஏற்கலாம்.

ஐரோப்பிய முன் மாதிரிகள்: வரலாற்று முறையில், அரசாங் கத்தை ஒருமுனைப்படுத்தவும் பன்முனைப்படுத்தவும் (centralization or decentralization) கள அமைப்புப் பயன்படுத்தப்பட்டு வந்துள்ளது. இடைக்காலத்திலிருந்து மேலைய நாகரிகம் எழுந்தபொழுது, ஒரு முனைப்படுத்தப்படும் சிறப்பு பல நூற்ருண்டுகள் வலியுறுத்தப் பட்டது. சமுதாயத்தின் நிலமானிய முறைக்கு எதிராகத் தேசீய அரசு வளர்ச்சியுற்றது. நிலமானிய சமுதாயத்தின் கீழ் அரசின் வரிகள் வசூலிக்கப்படுதல் நின்றுவிட்டது. தல அதிகாரிகளே நீதி வழங்கினர். தலப் பிரபுக்களுக்குச் சுங்கம் செலுத்துவதைச் சார்ந்தே நெடுஞ்சாலைப் பயண உரிமை இருந்தது. நாணயம் அச்சிடல் அரசின் தனி உரிமையாகவில்லை; நேச உறவு கொண்ட பிரபுக்களின் கீழாட் களின் கூட்டமாகத்தான் படைகள் இருந்தன. இயற்கையாகவே, நிலமானியப் பிரபுக்களைச் சார்ந்திருப்பதை அரசர் குறைத்துக் கொள்ளும் திறமையைச் சார்ந்தே மையம் விட்டு விலகிச் செல்லும் போக்கை மாற்றியமைக்கும் அளவு இருந்தது. மற்றவைகளுக்குள் அரசரின் சட்டங்களை நாடு முழுவதும் செயல்படுத்தி அரசரின் வரிகளை வசூலிக்கத் தேசீய அதிகாரத்தின் உண்மையான வளர்ச்சி இதற்குத் தேவைப்பட்டது.

இதன்படி, களத்தில் தன் பதிலாளாக மேற்பார்வையாளர்கள் என வழங்கப்பெறுவோர்களை ஃபிரெஞ்சு அரசர் நியமனம் செய்தார். இவர்கள், தல அரசாங்கங்களின்மீதும் தேசீய அரசாங்கத்தின் பல்வேறு துறைகளின் அலுவலர்கள்மீதும் அதிகாரம் செலுத்தினர். நெப்போலியனுக்கும், 1789ஆம் ஆண்டிற்குப் பிறகு புரட்சி ஆட்சி முறைத் தலைவர்களுக்கும் இது சிறப்பானதொரு முன்மாதிரியாக அமைந்தது. பழைய மாகாணங்களைப் புறக்கணித்துவிட்டு, புரட்சி அரசியல் நிர்ணய சபை நாட்டின் பரப்பைப் பல செயற்கையான எல்லைகளைக் கொண்ட 'ஆட்சி வட்டங்களைப்' புகுத்தியது. இந்த 'ஆட்சி வட்டங்களின்' தலைவர்களை (Prefects) நெப்போலியன் அமர்த்தினர்; இத் தலைவர் மத்திய அரசாங்கத்தின் பிரதிநிதியாகவும்

உடனடியாக நீக்கப்படற்குட்பட்டுமிருந்தார். நெப்போலியன் காலத்திலிருந்து இந்த ஆட்சிமுறை, அதிகாரத்தை ஒரு முனைப்படுத்துவதற்கு ஒரு பெரும் கருவியாகத் தொடர்ந்து வந்துள்ளது. தேசீய அரசாங்கத்தின் எல்லாப் பணித்துறைகளையும் இத் தலைவர் பிரதிபலிப்பதே இத் திட்டத்தின் சிறப்பான கருத்தாகும். இதன் விளைவாகத் தேசீய அரசாங்கத்தின் பணிகள் தனிப்பட்ட சமூகங்களையும்' குடிமக்களையும் அடையுமுன் இவர், தம் மட்டத்திற்கு இழுத்துக்கொண்டார். அரசாங்கப் பணிகள் அதிகரித்ததாலும் பணித் துறைகள் பல்கிப் பெருகியதாலும் நடைமுறையில் இக் கருத்து சிறிதளவு தொய்வடைந்ததாயினும், ஐரோப்பாவிலும் ஆசியாவிலும் இந்த அடிப்படையான கருத்து ஏற்புப் பெற்றதுடன் கணிசமான மதிப்பையும் பெற்றிருக்கிறது.[1]

பிரஷ்யாவிலும் இதற்கு முன்னோடியான பிராண்டன்பர்க்கிலும், தல நிலமானியப் பிரபுக்களை ஒரு நாடாக உருவாக்கத் தல அலுவலர்கள் பயன்படுத்தப்பெற்றனர். பதினேழாம் நூற்றாண்டில், பிராண்டன்பர்கின் பெரும் தேர்வாளராகிய பிரடரிக் வில்லியம், (Frederick William) மாவட்டப் பிரபுக்களின் தலைவர்களைத் தம் ஆணையாளர்களாய் நியமித்து வரிகளை வசூலிக்கவும், படைகள் தங்கவும், உணவு பெறவும் மற்றத்தேவைகளைப் பெறவும் இவர்களின் உதவியைப் பெற்றார். இவர், ஒவ்வொரு மாகாணத்திற்கும் ஒரு பொது ஆணையாளரை நியமித்தார். இவ் வெல்லா அலுவலர்களின் நடவடிக்கைகளையும் இணைக்கப் பெர்லினில் ஒரு பொதுப் போர் ஆணைக் குழுவையும் (General War Commission) இவர் நியமித்தார். எனவே, களப்பணியொன்று அமைந்தது. இது நிலமானிய முறைத் தல மனப்பான்மையைக் (feudal parochialism) குறைத்ததோடு, அரசரின் புதிய வல்லாட்சிக்கு (New Royal Absolutism) ஒரு நிதி யடிப்படையையும் நிறுவியது. இதற்கிடையே, சிவில் ஆட்சியில், சாலைகள் பாலங்களிலிருந்து சுங்கம் போன்றவைகளை அரசர் நிலங்களிலிருந்தும் அரசுரிமைகளிலிருந்தும் வருவாயை வசூலிக்க வேறு வகையான அலுவலர்கள் படிப்படியாக நியமனம் செய்யப் பெற்றனர்.

பதினெட்டாம் நூற்றாண்டில் பிரஷ்ய அரசராகிய பிரடெரிக் வில்லியம் I நிலமானியமுறையை வென்று பிரஷ்ய வல்லாட்சியை ஏற்படுத்தினர். ஊக்கமுடைய இவ் வரசர், மைய, கள ஆட்சி இயலை முற்றிலும் சீரமைத்தார். 1723ஆம் ஆண்டில் இவர் பொது இயக்க

[1] 'The Prefects and Provincial France' Chapman, Brian, London: Allen & Unwin, 1955. இது ஒரு தலைசிறந்த நூலாகும். 'The Department, the Prefect, and' Dual Supervision in French Administration:' Diamant, Alfred, 'A Comparative Study,' . Journal of Politics, 1954, Vol. 16, p. 472.

நிறுவனத்தை (General Directory) அமைத்தார். இதற்குமுன் தனித்தனியாக இருந்த சிவில், இராணுவ ஆட்சி இயல்களை இது இணைத்தது. இதைப்போன்றே, பிரஷ்ய அரசின் எல்லாக் கள நடவடிக்கைகளையும் மையப்படுத்தப் போருக்கும் ஆள் நிலப்பகுதிக்கும் ஒரு மாகாணக் கழகம் நிறுவப்பட்டது. இது ஒவ்வொரு மாகாணத்திலும் போட்டியிட்டு இயங்கிவந்த கள நிறுவனங்களை நீக்கிற்று. களத்தில் இருந்த இம் மாகாணக் கழகங்களுடனும் பெர்லினில் உள்ள பொது இயக்க நிறுவனத்துடன் பிரடெரிக் வில்லியம் I மையம் விட்டு விலகிச் செல்லும் நிலமானிய முறையை எதிர்க்கும் போராட்டத்தை முடித்து, இவருக்குப் பின் அரச பதவி ஏற்றவராகிய பேரரசர் பிரடெரிக் காலத்தில் ஐரோப்பாவிலேயே பிரஷ்யா புகழுக்குரிய ஓர் அரசாகத் தோன்ற ஒரு நிலையை அமைத்துக்கொடுத்தார்.[2]

பிரிட்டிஷ் வளர்ச்சி: ஐரோப்பா நிலமானிய முறையிலிருந்து மீட்சியுறுவதற்கு முன், பிரபுக்களும் பிரபுக்களின் கீழாட்களும் அரசரைச் சார்ந்திருக்கவேண்டிய இறுதியான நிலையை இங்கிலாந்து ஏற்படுத்தியது. இதன்படி, பன்முனைப்படுத்தப்பட்ட நிலமானிய அமைப்பிற்கு மாற்றாக மேற்பார்வையாளர் படைகள் அரசரின் சார்பில் தலப் பகுதிகளை ஆள அரசப் பிரதியாட்கள் போன்ற ஐரோப்பிய முறைகளை இங்கிலாந்து ஏற்படுத்தும் நிலை உண்டாகவில்லை. இதற்கு மாறாக, தல அதிகாரிகள் உருவில் மையப் போக்குகள் அமைந்தன. அரசரைப் பிரதிபலிக்கவும், தல அரசாங்கங்களில் நிலமானியப் பிரபுக்களின் தலையீட்டை எதிர்த்து இவைகளின் உரிமைகளைக் காக்கவும் தல அதிகாரிகள் முறை அமைந்திருந்தது. அல்லது தல நிலக்கிழவோர்களிலிருந்தும் அரசரால் நியமிக்கப் பெறும் அமைதி காண் 'நீதிபதிகளிடமிருந்தும் (Justices of Peace) காக்கவும் இம் முறை உதவியது. இருப்பினும், ஷெரிப் (தல அதிகாரி) அரசரின் பிரதிநிதி யென்ற முறையில் மக்களின் வெறுப்பு இப் பதவியின் சிதைவில் முடிந்தது. இதன்பின், பதினேழாம் நூற்றுண்டில் நடந்த உள்நாட்டுப் போர்களோடு அமைதிகாண் நீதிபதிகளை அரசரின் ஆட்சி இயல் பதிலாட்களாய்ப் பயன்படுத்தும் முறை முடிவுற்றது. இதன் பின்னர் லண்டன், இந் நீதிபதிகளை உண்மையிலேயே கட்டுப்படுத்தவில்லை.

[2] Fay, Sidney B., The Rise of Brandenburg-Prussia to 1786, Pages. 63, 80, 101-109, New York: Henry Holt, 1937; Barker, Ernest, 'The Development of Public Services in Western Europe, 1660-1930 p. 19. ff. London: Oxford University Press, 1944; Dorward, Reinhold A., The Administrative Reforms of Frederick William I of Prussia, p. 161 ff. Cambridge: Harvard University Press, 1953.

ஐரோப்பியக் கள இணைப்பு அமைப்பு முறையை இங்கிலாந்து பின்பற்றத் தவறியதற்குப் பிரிட்டிஷ் தல அரசாங்கத்தின் உயிர்ச் சக்தியும், நாட்டின் ஒருங்கமைப்பும், கொள்கை உருவாக்கப் போராட்டங்களின்மீது வரலாற்று ஆதிக்கமும், பாராளு மன்றத்தின் பங்கும், இன்றைய நூற்றுண்டுவரையில் தேசீயத் துறைகளின் தலப் பதவிகளின் சிறிதளவு எண்ணிக்கையும் காரணமாகும். இப்பொழுது பிரிட்டனின் தொழில் சார்பில்லா நிரந்தரச் சிவில் பணியாளர்களில் ஐந்தில் நான்கு பங்கினர் தலைமை அலுவலகத்திற்கு வெளியே இருந்துவருகின்றனர். குறிப்பிட்ட பகுதியின் தேசீய ஆட்சி இயல் முழுவதையும் பிரதிபலிக்கின்ற ஃபிரெஞ்சு நாட்டின் வட்டாரத் தலைவர்களுக்கு ஒப்பாகப் பிரிட்டனில் பதிலாட்களில்லை. இருப்பினும் இவர்களனைவரும் தனிப்பட்ட துறைகளுடன் சேர்ந்தே இருக்கின்றனர். இரண்டாவது உலகப் போரின்போது வட்டாரத் தலைவர் முறையையொட்டி வட்டாரக் கமிஷனர்கள் தலைமையில் வட்டாரங்கள் அமைந்தன. ஆனால், போருக்குப்பின், தேசீயத்துறைகள், தல அரசாங்கங்களின் தவருன விருப்பிற்கிணங்க இம் முறை கைவிடப்பெற்றது.[3]

கூட்டாட்சிப் பணிகள் விரிவடைதல் : குறிப்பாகத் தற்காலத்தில், களப்பணிகளின் வளர்ச்சியின் நோக்கங்களைப் பிரித்தல் கடினமாகும். அதிலும் இதன் முடிவுகளை வளர்ச்சியிலிருந்து பிரித்தல் கடினமாகும். குறிப்பாகக் கள அமைப்புகளின் தற்காலத் தோற்றத்தில் தல அரசாங்கங்களின்மீதான மேற்பார்வையை வலியுறுத்துவதில் மையப்படுத்தும் கூறு சிறிதளவு செயல்படுகிறது. மற்ருெரு புறத்தில், குறிப்பிட்ட வட்டாரத்தின் தேவைகளுக்கும் விருப்புகளுக்கும் ஏற்ப ஆட்சி இயலை அனுமதிக்கத் தேசீய அரசாங்கங்கள் முயல்கின்றன. இதை வேறு விதமாகச் சொன்னல், தேசீய முறையில் உருவாகியுள்ள கொள்கைகளை நிறைவேற்றுவதைப் பன்முனைப்படுத்தவேண்டும். மூன்ருவதாக, ஒரு முனைப்படுத்தல், பன்முனைப்படுத்தல் போன்ற கோட்பாடுகளை விலக்கிவிட்டுக் குறிப்பிட்ட கடமைகளை நிறைவேற்றுவதின் தேவையைப் பெறுவதே கள அமைப்பின் முக்கியக் கூறுபாடாகும்.

அமெரிக்க ஐக்கிய நாடுகளின் கூட்டரசாங்கக் களப் பணிகளின் வளர்ச்சியை இம் மூன்ருவது கூறுபாடு வலியுறுத்தியது. யூனியன், மாநிலங்களின் அதிகாரங்களை மையமாகக் கொண்டு ஒரு முனைப்படுத்தல், பன்முனைப்படுத்தல் என்னும் தகராறு இருந்துவந்திருக்

[3] பிரிட்டிஷ் கள ஆட்சிபற்றிய மிகச் சிறந்த சான்றுகள் : Mackenzie W. J. M. and Grove, J. W. Central Administration in Britain, p. 260 ff., London: Longmans, Green, 1957; Dhonau, May L., 'Decentralization in Government Departments,' London: Institute of Public Administration, 1938.

கிறது. தேசீய அரசாங்கம் செயல்படுத்தும் அதிகாரங்களுக்குக் கூட்டரசின் களப்பணிகள் ஆதரவாக உள்ளன வென்பதைப் பொதுவாக மக்கள் ஏற்றுக்கொள்ளுகின்றனர். தபால்களை எடுத்துச் செல்லுவதும், கூட்டரசின் வரிகளை வசூலிப்பதும், கூட்டரசின் சட்டத்தையொட்டிச் சட்டச் சார்புடைய வழக்குரைத்தலும், விசாரித்தலும், எல்லைகளைப் பாதுகாத்தலும், கடற்படைக்கான கப்பல்களைக் கட்டுதலும், பழுது பார்த்தலும் போன்றவைகளைச் செய்ய ஏன் இவ்வளவு களச் சேவைகள் ஏற்பட்டன வென்பதை வரலாற்று முறையில் இது விளக்குகின்றது. உண்மையில், கூட்டரசின் களப் பணிகளின் வளர்ச்சி வரலாறு தேசீய அரசாங்கத்தின் கடமைகளின் விரிவிற்கு நேர்முகமாய்ச் சமமாக இருக்கிறது. கூட்டரசு அரசாங்கம் முக்கியமான பலவகைக் கட்டுப்பாட்டுப் பொறுப்புகளை மேற்கொண்ட. பின்னரும், பல்வேறு மாநிலங்களின் குடிமக்களின் சமூக, பொருளாதார வாய்ப்புகள் தேசீய வளங்களின் உதவியுடன் சமமாக்கும் நோக்கத்துடன் மேற்கொள்ளப்பட்ட செலவுத் திட்டங்களும் பல வழிகளில் கள ஆட்சி இயலின் மிகச் சுவையான வளர்ச்சியின் பல நிலைகளாகும்.

அமெரிக்க ஐக்கிய நாடுகளின் வேளாண்மைத் துறை குறிப்பிடத்தக்க தொன்றாகும். 1862ஆம் ஆண்டு நிறுவப்பட்டதென்றாலும், தொடக்கத்தில் இத் துறை ஆராய்ச்சியிலும் அறிக்கை செய்வதிலும் கவனம் செலுத்தியதால் வாஷிங்டனிலோ களத்திலோ பல ஆண்டுகளுக்குப் பெரும் சிப்பந்தித் தொகுதி தேவைப்படவில்லை. 1905-ல் கூட, 5000 ஊழியர்கள் எல்லாப் பணிகளையும் நிறைவேற்ற முடிந்தது. இவர்களில் 70 சதவீதத்தினர் களத்தில் தங்கிஇருந்தனர். இத் துறையின் இரண்டு செயலகங்கள் மட்டுமே விரிவான களப்பணிகளில் ஈடுபட்டிருந்தன.[4] இருப்பினும், 1958ஆம் ஆண்டில், இத் துறையின் கட்டுப்பாடு, பதவி உயர்வு, ஆராய்ச்சிப் பணிகள் ஊழியர்களின் எண்ணிக்கை 90,000 மாகப் பெருகிற்று. 1905ஆம் ஆண்டிலிருந்ததைவிட இது இருபது பங்கு அதிகமாகும். இதில் 85 சதவீதத்தினர் களச் சேவைகளில் ஈடுபட்டிருந்தனர்.

[4] Truman, David B., 'Administrative Decentralization', p. 36 ff., Chicago: University of Chicago Press, 1940. வேளாண்மைத் துறையின் கடமைகளின் வளர்ச்சி வரலாற்றிற்கு Gaus, John M., and Wolcott, Leon C., Public Administration and the United States Department of Agriculture, p. 3 ff., Chicago: Public Administration Service, 1940. அமெரிக்க ஐக்கிய நாடுகளின் வேளாண்மைத் துறையின் கள அலுவலகங்களைப் பட்டியல் செய்யச் சிறிய எழுத்துகளில் 70 பக்கம் தேவையாகும். Directory of Organization and Field Activities of the Department of Agriculture, 1957, Agriculture Handbook No. 76, Washington: Govt. Printing Office, 1957.

களப் பணிகளின் பெரும் விரிவையொட்டியே அரசாங்கத்தின் கட்டுப்பாட்டு, சேவைப் பணிகள் அமைகின்றன. உண்மையில், வாஷிங்டனுக்கு வெளியே இருந்து தேசீயக் கொள்கையைக் களத்தில் செயல்படுத்தலாமென்பது, தல, மாநில அரசாங்கங்களுக்கு உரியதென முன் நினைத்ததைக் கூட்டரசு ஏற்கலாமென்னும் கருத்தை ஐயப்பாட்டிற்கிடமின்றிச் செய்தது. இதுபோன்றே, தலப் பணிகளை மாநிலங்கள் ஏற்று நடத்த ஏற்பாடாயின. இவைகளை மாநில அரசாங்கங்களின் கள பதிலாட்கள் வழியாகவும் அல்லது தல அரசாங்கங்களே செய்யவும் ஏற்பாடாயின. இவை மாநில அரசாங்கங்களின் உறுப்புகளாகச் செயலாற்றின.

பொறி நுட்பவியல் முன்னேற்றம்: களப் பணிகளின் விரிவிற்குப் பொறி நுட்ப முன்னேற்றம், குறிப்பாகப் போக்குவரத்து, செய்திப் போக்குவரத்துத் தொடர்புகளில், சிறப்பாகப் பெரும்பங்குபற்றியுள்ளது. தல வாணிகத்தைப் பொறியியல் தேசீய வாணிகமாக மாற்றுகிறது. இவை இரண்டும், தேசீய அரசாங்கத்தின் கட்டுப்பாட்டு, வளர்ச்சிப் பணிகளை மாற்றுகின்றன. இவைகள் அரசாங்கத்தின் களப் பணிகளின் விரிவை வலியுறுத்துகின்றன.

இத்தொடர்பு மாறான உட்கருத்துகளைக் கொண்டிருக்கிறது. குடிமக்கள் வாஷிங்டனுடன் நேராகச் செய்தித் தொடர்பு கொள்ளமுடியுமானால், களப் பணிகளை அமைக்கவேண்டியதின் தேவை குறைந்துவிடும். மேலும், தலைநகரில் உள்ள அலுவலர்களிடம் குடிமக்கள் நேர்முகத் தொடர்பு கொண்டாலும், சட்டசபை, அரசியல், செல்வாக்குகளிலுள்ளவர்களின் வழியாகத் தொடர்பு கொண்டாலும் தலத்திலுள்ள கள அலுவலர்களை எளிதாகப் புறக்கணிக்கலாம். மற்றொரு புறத்தில், செய்தித்தொடர்பு,போக்குவரத்து முன்னேற்றங்கள் மத்திய அலுவலர்கள் தம் களப் பிரதிநிதிகளுடன் தொடர்புகொள்ள உதவுகின்றன. இதன் பயனாகக் கள அலுவலகங்களை அமைப்பதும், முறையாக அதிகாரத்தைப் பன்முனைப்படுத்துவதும் மத்திய கட்டுப்பாட்டிற்கு இடராகத் தேவையில்லை. தொலைவில் உள்ள நாடுகளில் இருக்கும் அமெரிக்க அரசியல் தூதர்களின் மாறிய பங்கு இதைத் தெளிவாக எடுத்துக்காட்டுகிறது. ஜனாதிபதியின் 'கள பதிலாட்கள்' என்ற முறையில் இவர்கள் தினந்தோறும் தந்திமூலம் வரும் கட்டளைகளுக்கும், அரசுச் செயலாளர் பேச்சு வார்த்தைகளில் செய்யும் மாற்றங்களுக்கும் அல்லது மத்திய பிரதிநிதிகளுக்கும் உட்படவேண்டும்.

கள அமைப்பின் எல்லை: இந் நாட்டில் கள அமைப்பின் மிகச் சிக்கலான, முக்கியமான பிரச்சினைகள் கூட்டரசின் அரசாங்கத்திற்கு இயல்பாகவே எழுகின்றன. ஏனெனில், மாநிலங்களைக் காட்டி

லும் இதன் பணிகள் பெரும் நிலப் பரப்புகளில் பரவுகின்றன. இருப்பினும், அரசுகளும் கள அமைப்புகளைச் செய்யவேண்டிய நிலையிலிருந்தன. பொதுவாக, விரிவான களப் பணிகளின் வளர்ச்சியில் அரசுகள் கூட்டரசு அரசாங்கத்தைவிடப் பின்தங்கியே யிருந்தன. இதற்குப் பல காரணங்களைக் கூறலாம் : (1) மாநிலத் தலைநகருக்கும் மாநிலத்திலிருக்கும் மற்ற சமூகங்களுக்கும் இடையேயான குறுகிய தொலைவு. இதன் விளைவாகத் தலைநகரிலிருந்து நடைபெறும் நேர்முக, ஆட்சி பல நிகழ்ச்சிகளைப் பொறுத்தவரையில் திருப்தியாய் அமைந்திருக்கிறது; (2) அரசாங்கப் பணிகளைக் கவுண்டிகள், நகரங்கள், சிறப்பு மாவட்டங்கள் நிறைவேற்றுவதைப் பொருத்தும்; (3) மாநிலப் பணியாள் தொகுதியின் திருப்தியற்ற நிலை, இதனால் பல துறைகளின் ஊழியர்களைக் களப் பதவிகளுக்கு ஈடுபடுத்த முடியாமல் போய்விடுகிறது.

களப் பணிகளின் வழியாக ஆட்சி இயலை நீட்டிக்கும் தேவை வெளிப்படையானதாயினும், இத் தேவையைச் சமாளிக்க அரசாங்கம் மேற்கொள்ளும் முயற்சிகளின் புள்ளி விவரங்கள் பொதுவாக வியப்பூட்டுகின்றன. எடுத்துக்காட்டாக, கூட்டரசு அரசாங்கத்தில், வாஷிங்டனிலிருக்கும் ஒவ்வோர் ஊழியருக்கும் களத்தில் ஒன்பது ஊழியர்கள் இருக்கின்றனர். 1958 ஆம் ஆண்டில் கூட்டரசின் 2·3 மிலியன் மொத்த ஊழியர்களில், 205,000 பேர்கள் வாஷிங்டனிலும் 2,140,000 பேர்கள் களத்திலும் இருந்தனர். களச் சிப்பந்திகளின் அளவு வரிசைப்படி மிகப் பெரிய எண்ணிக்கையுடைய நிறுவனங்கள் வருமாறு : ஒரு மிலியனுக்கும் அதிகமான ஊழியர்களைக் கொண்ட பாதுகாப்புத் துறை, அரை மிலியனைக் கொண்ட தபால் துறை, 167,000 பேர்களைக் கொண்ட முதிய வீரர்கள் ஆட்சி நிறுவனம், 80,000 ஊழியர்களுக்குக் குறைந்த 40,000 ஊழியர்களுக்கு அதிகமான துறைகளின் வரிசை முறை வருமாறு : வேளாண்மை, கருவூலம், வாணிகம், உள்துறை, சுகாதாரம், கல்வி, பொதுநலம் போன்றனவாகும். மொத்த மாநிலங்களில் மூன்றில் இரண்டில், மாநில அரசாங்க ஊழியர்களைக்காட்டிலும் கூட்டரசு ஊழியர்கள் அதிகமாக இருக்கின்றனர். வாஷிங்டன் தலைநகர்ப் பகுதியில் உள்ள ஊழியர்களைவிடக் கலிபோர்னியாவில் அதிகமான ஊழியர்கள் இருக்கின்றனர்.

2. ஒருமுனைப்படுத்தலும் பன்முனைப்படுத்தலும்

பன்முனைப்படுத்துவதை அணுக : அமெரிக்க ஐக்கிய நாடுகளில் கள அமைப்புச் சிறந்த திட்டத்தால் வளர்ச்சியடையவில்லை. தனிப்பட்ட துறைகள், செயலகங்களின் விருப்பிற்கிணங்கியே இவை

கள் வளர்ச்சியடைந்தன. எனவேதான், இயற்கையாக, கள ஆட்சி இயல் முறைகளில் பல்வேறு வகைகள் இருக்கின்றன. இருப்பினும், அதிகாரத்தைப் பன்முனைப்படுத்தலின் சரியான அளவு, களத்தில் உள்ள பொது ஆட்சியாளர்களுக்கும் தலைமை அலுவலகத்திலுள்ள தொழில் நிபுணர்களுக்கும் இடையே அக்கறைகள்பற்றிய சச்சரவுகள், இரண்டு அல்லது மூன்று படிப்படியான மட்டங்களைக் கொண்ட கள அமைப்பின் மேலாண்மைச் சிக்கல்கள் போன்ற இத்தகைய அடிப் படையான பிரச்சினைகள் ஒவ்வொரு நிறுவனத்திலும் உண்மை யாகவே இருப்பதைக் காணலாம். நிறுவனங்களுக்கிடையேயான பிரச்சினைகளை ஒவ்வொன்றாக ஆராயலாம்.

வெவ்வேறு பயன்களுக்குரிய கள அமைப்பின் குணவியல்பை நன்குணர்தல், அதிகாரத்தைக் கள பதிலாட்களிடம் எந்த அளவு ஒப்படைக்க வேண்டுமென்பதற்குத் தேவையாகிறது. அதிகாரத்தை ஒருமுனைப்படுத்தவும் அல்லது பன்முனைப்படுத்தவும் இது ஒரு திறமையான கருவியாகும். இவ் விரு நிலைகளுக்கிடையே குறிக்கப் பட்டுள்ள அளவுகளைப் பார்க்கும்போது இது இன்னும் சிறப்புடைய தாய் இருக்கிறது. ஒரு குறிபிட்ட களப்பணி ஒரு முனையை நோக்கிச் செல்கிறதா அல்லது பன்முனையை நோக்கிச் செல்கிறதா வென்பதை முற்றிலும் தலைமை அலுவலகங்களின் முடிவிற்கென ஒதுக்கப்பட்டுள் ளவைகளைக் கள அலுவலர்களின் முடிவு செய் அதிகாரத்துடன் ஒப்பிட்டுப்பார்த்துக் கூறிவிடலாம்; மேலும் முறையாகத் தலைமை அலுவலகங்களில் முடிவு செய்யப்படுவனபற்றியும், எழுகின்ற நிகழ்ச்சிகள்பற்றியும் கள அலுவலர்களுடன் மத்திய நிலையம் கலந்து கொள்ளும் அளவைக்கொண்டும், தலக் கருத்தின் செல்வாக்கைக் கொண்டும், களங்களில் ஆக்கப்பட்ட அல்லது எழுந்த விஷயங்கள் பற்றிக் கள அலுவலர்கள் தலைமை அலுவலகத்துடன் அடிக்கடி கலந்தாலோசனை செய்வதைக்கொண்டும், களத்தில் முடிவு செய் வதைக் கட்டுப்படுத்துகின்ற குறிப்பிட்ட மத்திய விதிகள், கட்டளை களின் எண்ணிக்கையைக்கொண்டும், கள முடிவுகளை எதிர்த்துக் குடிமக்கள் தலைமை அலுவலகத்திற்குச் செய்யும் முறையீட்டு வசதி யைக் கொண்டும், ஒரு குறிப்பிட்ட பகுதியில் உள்ள நிறுவனத்தின் செயல்களை எல்லாம் தனிக் கள அலுவலர் இயக்கும் அளவைக் கொண்டும், கள அலுவலரின் திறமையைக் கொண்டும் ஒரு முடிவைச் செய்யலாம். களப்பணி யொன்று இருப்பதையும் இது செயல் படுத்தும் வேலைப் பளுவையும், அல்லது ஒரு நிறுவனத்தின் ஊழியர் களில் பத்தில் ஒன்பது பங்கினரை இது பயன்படுத்துவதையும் அதிகாரச் சிதறலுக்குச் சான்றுகளாக அமைந்துவிடாது.

முதலில் அதிகாரம் மத்தியிலிருந்து எழுவதால் பன்முனைப் படுத்துவதற்குத் திட்டமான செயல் தேவையாகும். இத்தகைய

செயலின்மை ஒருமுனைப்படுத்தலில் முடிகிறது. இரு கருத்துகள் விளக்கத்திற்குரியன. ஒரு புறத்தில், குவிந்து வருகிற பல்வேறு இழுப்புகளுடனும் கூடிய திட்டமான நடவடிக்கையில் நிறுவனத் தலைவர்களின் கவனம், கணிசமான அதிகாரச் சிதறலுக்கு எதிராக அமைந்துவிடுகிறது. மறு புறத்தில், அதிகார ஒப்படைப்புப் போன்று அதிகாரப் பன்முனைப்படுத்தலை, நிறுவனத் தலைவர் எதைப் பன்முனைப் படுத்தலாம் அல்லது ஒருமுனைப்படுத்தலாம் என்பதைப் பகுத் தாய்வு செய்யத் தவறிவிடலாம் என்பதற்கு இது ஒரு முழுமையான பொருளில்லை; அல்லது அவ்வப்போது சமன் செய்யத் தவறிவிடுதற் குரிய பொருளுமில்லை.

ஒரு நிறுவனம், தன் அதிகாரத்தைப் பன்முனைப்படுத்தல் அல்லது ஒருமுனைப்படுத்தற்கான அளவைக் கட்டுப்படுத்தும் கூறு பாடுகள் நான்கு பரந்த தலைப்புகளாய் அமைகின்றன. (1) பொறுப் பிற்கான கூறுபாடு, (2) ஆட்சி இயல் கூறுபாடுகள், (3) தொழில் சார்ந்த கூறுபாடுகள், (4) வெளிக் கூறுபாடுகள்.

பொறுப்புக் கூறு : ஆட்சி இயல் அதிகாரப் பன்முனைப்படுத்து வதற்கு ஆட்சி இயல் பொறுப்புடைமைக் கருத்து பொதுத் தடுப் பாகிறது. கூட்டரசின் அரசாங்கத்தில் ஒவ்வொரு நிறுவனத் தலைவரும் தம் பொது ஆட்சித் திட்டத்திற்கு ஜனாதிபதிக்கும், காங் கிரசிற்கும் மக்களுக்கும் பொறுப்புடையவராவார். மத்திய பட்ஜெட், கணக்கு வைப்பு, கணக்குத் தணிக்கை, பணியாட்கள் தொகுதி நிறு வனங்களுக்கு இவர் பொறுப்புடையவர். மேலும் இவரது நடவடிக் கையைப் பொறுத்தவரையில் இதன் நேர்மைக்கும் சட்டப்படியான தன்மைக்கும் இவர் நீதிமன்றங்களுக்கும் பொறுப்புடையவராகிறார். செய்தித்தாள்களும், காங்கிரஸ் கமிட்டிகளும் இவர் செய்த ஒரு சரியான அல்லது தவறான முடிவை யொட்டி இவரது அரசியல் எதிரி களும், இவரது கீழ்நிலைப் பணியாளர்களும் எந்நேரத்திலும் குற்றம் சாட்டிப் பிணைத்துத் தண்டிக்கலாம்.

இதன் விளைவாக, தலைநகரில் நிலைபெற்றுள்ள அலுவலர்களைக் காட்டிலும் கள அலுவலர்கள் உடனடியாகக் கட்டுப்படுத்தப்படுவ தில்லையென்ற நினைப்பால், கள அலுவலர்களுக்கு விரிவான உசித அதிகாரத்தை ஒப்படைக்க நிறுவனங்கள் தயங்குகின்றன. இம் முறைப் பொறுப்புடைமையின் விளைவுகள் பொதுவானவையாக இருந் தாலும், மற்ற நிறுவனங்களைக்காட்டிலும் சிலவற்றில் மிகையாக இருப்பதைக் காணலாம். பொதுப்பணிகளையும் (கட்டிட) சப்ளை ஒப்பந்தங்களையும் வழங்கி, மேற்பார்வை செய்யும் துறைகளில் நிறுவனங்கள் ஊழல்களுக்குட்படலாம். விழிப்புடைய செல்வாக்குச்

குழுக்கள் ஓய்வுபெற்ற வீரர்களின் (veterans) அமைப்பு போன்றவைகள் நிறுவனங்களைக் கண்காணிக்கின்றன. நிறுவனங்களின் களப் பணிகளில் காணும் அவதூறுகள் மக்களது கவனத்தை ஈர்த்து முடிவு செய்யும் அதிகாரத்தை மையப்படுத்தக் களத்தில் முடிவு செய்வதை விரிவான விதிகளைப் பிறப்பித்துக் குறைத்துவிடலாம்.

ஆட்சி இயல் கூறுகள்: அதிகாரப் பன்முனைப் படுத்துவதற்குரிய கூறுகளில் இரண்டாது முதன்மையானது ஆட்சி இயலின் குணம்பற்றியதாகும். சிறப்பாக: நிறுவனத்தின் காலம், இதன் கொள்கைகளிலும் முறைகளிலும் நிலையான தன்மை, இதன் களப் பணியாட்களின் திறமை, சிக்கனம், விரைவிற்கான நெருக்கம், ஆட்சி இயல் தூய்மைக் கேடு. குறிப்பிடப்பட்ட பல ஆட்சி இயல் கூறுகளுக்கு நிறுவனத்தின் காலம் அடிப்படையானதாகும். ஒரு புதிய நிறுவனம் நல்ல சிப்பந்திகளைப் பெற்றுத் தலைமை அலுவலகத்தில் நன்கமையவும், முக்கியமான அலுவலர்கள் ஒன்றுசேர்ந்து பணியாற்றவும், களத்தில் மனத்திட்பத்திற்கு உதவக் குழு வுணர்ச்சியை வளர்க்கவும் காலம் தேவைப்படுகிறது. ஆனால் இந்தக் காலம் பற்றிக் கூற ஒரு சிக்கலை உண்டாக்குகிறது. காரண காரியத்தையொட்டி, மத்திய அரசாங்கத்திடமிருந்து அதிகாரம், அமைப்புபற்றிய பொதுவான விளக்கத்தை எதிர்நோக்கியே களத்தை அமைக்கவும் சிப்பந்தித் தொகுதியை அமர்த்தவும் வேண்டியிருத்தலால் தலைமை அலுவலகத்தின் நீட்சியே களப் பணிகளெனலாம். ஆனால், கொரியாப் போரைப் போன்றதொரு நெருக்கடி காலத்தில், மத்தியப் பொருளாதாரத்தைத் திரட்டும் நிறுவனங்களில் விவரங்களை முடிவு செய்வதை எதிர்பார்க்காமலே களப் பணிகளை விரைவாக அமைக்க வேண்டியிருக்கலாம்.[5] இதில் பல நன்மைகள் இருக்கலாம். ஏனெனில், தலைமை அலுவலகத்திலுள்ள தனிச் சிறப்புடைய பிரிவுகளின் எதிர்ப்பையும் சிறப்புக் கோரிக்கையையும் எதிர்க்காமல், இசைவற்ற இயல்புடைய வாஷிங்டனின் அமைப்பு, களம் முறையாக அமையவும் அதிகாரப் பன்முனைப்படுத்துவதை நிறுவவும் அனுமதிக்கிறது.

அதிகாரத்தைப் பன்முனைப்படுத்தக் கொள்கைகளும் முறைகளும் நிலைபெற்றவையாக இருத்தல் அடிப்படையானதாகும். தலைமை அலுவலகத்திலேயே இவைகள்பற்றிக் குழப்பம் இருக்கும்வரையில், களப்பதிலாட்களுக்கு முடிவுசெய்யும் அதிகாரத்தில் உதவியளிக்காமல் தனியே கட்டுப்பாடின்றி விட்டுவிட்டால் குழப்பம் மிக மோசமான நிலையை

[5] கொரியாப் போரின் அனுபவத்திற்கு Redford, Emmette S., 'Problems of Mobilization Agencies in Establishing Field Organizations,' Public Administration Review, 1952, Vol. 12, p. ff. என்னும் வெளியீட்டைப் பார்க்க.

அடையும்.[6] இங்கும், சிக்கலொன்று எழுகிறது. உசித அதிகாரத்தைச் செயல்படுத்த விரும்பாதவர்களை ஒரு புதிய நிறுவனம் தொடக்கத்தில் அமர்த்தினாலும், கொள்கைக் குறிக்கோள்கள் விளக்கப்பெற்றிருந்தாலும்கூட, இவர்களின் திறமைக் குறைவு அதிகாரத்தைப் பன்முனைப்படுத்துவதற்கு இது எதிரான வாதமாகிறது. இருப்பினும், கொள்கைகளையும் முறைகளையும் ஒரு நிறுவனம் நிலைபெறச் செய்துவிடும்பொழுது இது உண்மையாகலாம். இது அதிகாரத்தைப் பன்முனைப்படுத்த உதவலாம். இந் நிலையில் களத்தின் முக்கியமான பதவிகளுக்குத் திறமை வாய்ந்தவர்களை இழுக்க இது வாய்ப்புகளைக் காணலாம். எனவே, அதிகாரத்தைப் பன்முனைப்படுத்துவதற்குரிய மற்றோர் ஆட்சி இயல் கூறுபாடு களப்பணியாட்டொகுதியின் திறமையாகும். கணிசமான அதிகாரத்தை ஒப்படைக்க மனமில்லாததற்கு அலுவலர்கள், செய்யவேண்டிய வேலையைத் தாங்கள்தான் செய்யத் திறமையுடையவர்கள் என்ற எண்ணமே காரணமாகும். இக் கருத்திலிருந்து இவர்களை இழுக்க, மற்றவைகளுடன், களத்திலும் தலைமை அலுவலகத்திலும் உள்ள மற்றவர்கள் பணியின் சிறப்பான பங்குகளைச் செய்துகாட்டுதல் தேவையாகிறது. கள அலுவலர்கள், நிறுவனத்தின் உயர்மட்ட நிர்வாகிகளின் நம்பிக்கையோடு மட்டுமல்லாது தொழில்சார்ந்த நிபுணர்கள் முதல் முறைவழிப் பணியாளர் (the line) ஈருக உள்ளவர்களின் நம்பிக்கையைப் பெற்றிருக்கவேண்டும். ஒரு நிறுவனத்தின் தலைமை அலுவலகங்களின் தனிச் சிறப்புப் பிரிவுகளின் திறமையைப்போல் அவ்வளவு அதிகமான திறமையுள்ளவர்கள அலுவலகங்கள் காட்டமுடியாதென்னும் உண்மை அதிகாரத்தைப் பன்முனைப்படுத்துவதின் தலையான தடையாக இருக்கிறது.

ஒரு நிறுவனத்தின் வாடிக்கையாளர்கள் என்ற முறையில் நிறுவனத்தின் திறமை இலக்கு, பட்ஜெட் தேவைகளைக் குடிமக்கள் பெற நடவடிக்கைகளில் சிக்கன, வேகத் தேவையென்னும் மற்றுமோர் ஆட்சி இயல் கூறுபாட்டினுல் அதிகாரப் பன்முனைப்படுத்தல் பாதிக்கப்படுகிறது. நடவடிக்கை மேற்கொள்ளும் அதிகாரமுடைய அலுவலர்களை மாவட்டங்களில் நிரந்தரமாய் நிறுத்திவைத்தல், மையப்படுத்தப்பட்ட அமைப்புகளில் உள்ள தலைமை அலுவலக அலுவலர்களின் போக்குவரத்துச் செலவைக் குறைக்கும் என்பதைப் பல நிறுவனங்கள் ஏற்றுக்கொள்கின்றன. நெருக்கமான தலைநகரங்களைவிட இடங்களின் விலை குறைவாக இருக்கலாம். மத்திய செயலகத்துடன் கடிதத் தொடர்பு வைத்துக்கொள்ளுதலும் அல்லது பெரும் செலவுசெய்து போய்ப் பார்த்து வருவதையும் ஒப்பிடும்பொழுது அண்மையிலுள்ள

[6] Richards, Allan R., 'War Labor Boards in the Field,' Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1953. இந் நூலில் இப் பிரச்சினை மிக அழகாய் விளக்கப்பட்டுள்ளது.

அலுவலருடன் குடிமக்கள் நேருக்கு நேர் தொடர்புகொள்வதைப் பொதுவாக விரும்புவர்.

குறிப்பாக ஒரு களப்பணியின் மேலாண்மையோடும் மத்திய அமைப்போடும் இதன் இடைப்பட்ட தொடர்புடன் ஆட்சி இயல் தூய்மைக் கேடு அதிகாரத்தைப் பன்முனைப்படுத்தத் தூண்டும் இறுதியான கூறுபாடாக இருக்கிறது. முன்னால் குறிப்பிட்டதுபோல, காலம், உதவும் ஒரு கூறுபாடாகும். ஒரு நிறுவனம் தன் கள ஏற்பாடுகளைச் சோதனை முறையில் வளர்க்கவேண்டும். மத்திய, களப் பணியாட்கள் பகிர்ந்துகொள்ளவேண்டுமென எதிர்பார்க்கின்ற ஆட்சி இயலிலும் எடுத்துக்கொண்ட பொருளில் உடன்பாட்டைப் பெற்று இவைகள் நிலைபெறக் காத்திருக்கவேண்டும். இதற்குக் காலம் தேவையாகிறது. ஆனால், முக்கியமான அலுவலர்களின் உள்நோக்கு முதிர்ச்சி பெறவில்லையென்றால் பயனில்லை. இத்தகைய வளர்ச்சியால் அதிகாரத்தை ஒருமுனைப்படுத்தல், பன்முனைப்படுத்தல் ஆகிய இவற்றின் தொடர்புடைய பண்புகளைப் பெரிதும் உணரலாம்; முறையே தொழில்சார்ந்த நிபுணர்களின், பொது ஆட்சியாளர்களின் பங்கை அறிந்துகொள்ளலாம். மத்திய தலைமை அலுவலகத்திற்கும் களப் பணிக்கும் இடையேயான ஒத்துழைப்பிற்குத் தடையாக உள்ளவைகளை அகற்றும் நுட்பங்களை அறியலாம். இரண்டு அல்லது மூன்று அடுக்குக் கள அமைப்பு முறைக்கு 'அதிகாரத்தையும் கடமைகளையும் பொருத்தமாகப் பகிர்ந்தளிப்பதையும் இதனால் எதிர்பார்க்கலாம்.

தொழில்சார்ந்த கூறுகள்: பொறுப்புடைமை, ஆட்சி இயல் கூறுகள் தனிப்பட்ட துறைகளுக்கான அதிகாரத்தை ஒருமுனைப் படுத்துவதிலும் பன்முனைப்படுத்துவதிலும் வரையறைகள் செய்யலாமெனினும், கடமைகள்பற்றிய மூன்றாவது பெரும் பிரிவின் கூறுகளிலிருந்து அரசாங்க நிறுவனங்களில் குறிப்பிடத்தக்க பெரும் மாற்றங்கள் உண்டாகின்றன. குறிப்பிட்ட பல்வேறு பெரும் கடமைகளில் நிறுவனம் எவ்வளவு பெற்றிருக்கிறது? நிறுவனத்தின் பணியில் பொறி நுட்பத் தனிப்பயிற்சி எவ்வளவு முக்கியமானது? மண்டலங்களுக்குள்ளும் தலங்களுக்குள்ளும் தேசீய ஒற்றுமையும் வேற்றுமையும் பணிக்குத் தேவையா? இந்த வினாக்கள் இங்கு எழுகின்றன.

ஒரு நிறுவனம் நிறைவேற்றும் பல்வேறு கடமைகள் இதன் நடவடிக்கைகளைப் பன்முனைப்படுத்தும் ஆயத்த நிலையைப் பாதிக்கலாம். ஒரே கடமையைச் செய்யும் நிறுவனம், பொருத்தமான அளவு அதிகாரத்தைப் பன்முனைப்படுத்த, பிரச்சினை ஆய்தலும் முடிவுசெய்தலும் எளிதாகும். ஆனால், ஒரு நிறுவனம் பல்வேறு பணிகளைச் செய்கிறதென்றால், இதன் ஒவ்வொரு மத்திய பிரிவும் தனிப்பட்ட அலுவலகங்

களையும் மாவட்டங்களையும் வலியுறுத்தலாம். அதிகாரத்தைப் பன்முனைப்படுத்தும் அளவு, அவசரம்பற்றி முற்றிலும் முரணான கருத்தைக்கொண்டிருக்கலாம். துறைத்தலைவரின் பிரதிநிதியாகிய கள அலுவலர் மத்திய பிரிவின் கள பதிலாட்களைக் கட்டுப்படுத்துவதை வன்மையாய் எதிர்க்கலாம். அல்லது துறைத் தலைவரின் கள நடவடிக்கைகள் பற்றிய அலுவலரையும் மத்திய பிரிவு வன்மையாக எதிர்க்கலாம். இம் மாறுபட்ட கருத்துகளில் உடன்பாடு காண்பது இயலாது. இதன் விளைவாக அதிகாரத்தைப் பன்முனைப் படுத்தாமலும் அல்லது ஒவ்வொரு பிரிவும் தான் விரும்புவதுபோல் அதிகாரத்தைப் பன்முனைப்படுத்தலாம். பின் குறிப்பிட்டதில், துறை முழுவதிற்குமான இணைந்த களப்பணிபற்றியதில் உடன்பாடு காணத்தவறுதல் அதிகாரத்தைப் பன்முனைப்படுத்தும் முறைக்குத் தடையாகிவிடலாம். வாஷிங்டனில் உள்ள அலுவலர்கள்மீது இணைந்த அதிகாரம் பெற்றிருக்கும் துறைத் தலைவருக்குக் களத்தில் இணைந்த நிறுவனம் இல்லையென்றால், திறமை குறையுமென்று அஞ்சலாம். வேலை இரட்டிப்புப் பற்றி அஞ்சலாம். அல்லது பிரிவுகளின் தலைவர்கள் களத்திலுள்ள தம் பிரதிநிதிகளுக்குப் பெரும் அதிகார ஒப்படைப்பு செய்வதால் ஏற்படும் நேர் மோதலுக்கு அஞ்சலாம். இரண்டு அல்லது மூன்று பிரிவுகள் கூட்டாக முடிவு செய்யவேண்டிய நிகழ்ச்சிகளில் இது உண்மையாகலாம். இம் மூன்று பிரிவுகளின் அதிகார முறைவைப்பு மட்டத்தில் முடிவுகளைச் செய்யும்பொழுது மிகக் குறைவாக அதிகாரப் பன்முனைப்படுத்தப்பட்டுள்ள பிரிவின் அமைப்பே இவற்றை வலியுறுத்தும். இதன் பயனாக, பலவகையான பணிகளைச் செய்யும் ஒரு துறையில், ஒன்று அல்லது அதற்கு மேலான பிரிவுகள் அதிகாரப் பன்முறைப்படுத்தலில் எப்பொழுதும் தடையாக இருக்கலாம்.

சில நிறுவனங்களில் பலவகையான பொறியியல் தனித் தன்மைகளுக்கு உடனடியாகத் தேவை ஏற்படுகிறது. குறிப்பாக, ஒரு சிறிய நிறுவனத்தில், பணியைப் பன்முனைப்படுத்தும் முயற்சிகளில் இது வழக்கமான தடையாகிறது. ஓர் எளிய ஒப்புமை இதைத் தெளிவாக்குகிறது. ஒரு நிறுவனத்தில், ஒரு குறிப்பிட்ட நோக்கத்திற்காக ஐம்பது ஊழியர்களை வைத்துக்கொள்ள அனுமதித்தால், மத்திய சிப்பந்தித் தொகுதியில் இந்த ஐம்பது பதவிகளையும் இதனால் குவிக்க முடிகிறது. இதில் பொது ஆட்சியாளர்களும், பொறியியலார், இரசாயனவாதிகள், பட்ஜெட், பணியாட்டொகுதிபற்றிய நிபுணர்கள் போன்றோரும் இருக்கலாம். அல்லது களத்தில் நாற்பது மாவட்ட அலுவலகங்களைத் திறந்து, பத்து ஊழியர்களை மட்டும் தலைமை அலுவலகத்தில் விட்டுவிட்டு, நிறுவனம் முழுவதையும் பிரதிபலிக்கும் முறையில் நாற்பது அலுவலகங்களுக்கும் நாற்பது பேரை ஒதுக்கலாம். ஆட்சி இயலின் நுண்ணறிவுப் பணியைப் பொருள் வளமுடைய

தாக்கும் தனித்தன்மையுடைய பதவிகளுக்குத் தலைமை அலுவலகத்திலும் களத்திலும், பயிற்சி பெறுதவர்களையே இயல்பாக அமர்த்த வேண்டிவரும் என்பதுதான் இதன் பொருளாகும். விலை, போர்க்கால உற்பத்திக் குழுவின் அலுவலகத்தின் போர்க்காலத்தின் அனுபவங்கள் சிறந்த எடுத்துக்காட்டுகளாக அமைகின்றன.[7] அமெரிக்க ஐக்கிய நாடுகளில் ஒவ்வொரு பண்டத்திற்கும் தொழிற்சாலைக்கும் வாஷிங்டனில் அநேகமாக எல்லா நிறுவனங்களும் நிபுணர்களை அமர்த்தியிருந்தன. ஆனால், கள அலுவலகங்களில் இந்த அளவிற்கு நிபுணத்துவத்தை இரட்டிப்பதைக் கணக்கிடவேண்டியதில்லை. தலைமை அலுவலகச் சிப்பந்தித் தொகுதியில் உள்ள பெரும் அளவிற்குக் கள அலுவலகங்களில் தனிச் சிறப்புத்தன்மையை எந்த நிறுவனமும் பெற்றிருப்பதில்லையென்பது பொதுவிதியாகும். முடிவுகளைச் செய்யப் பொறி நுட்பப் பணியாட்டொகுதியின் சேவைகளை நிறுவனங்கள் பெற்று அதிகாரத்தைப் பன்முனைப்படுத்த இது தடையாக இருக்கிறது.

தல மண்டல மாற்றத் தேவையோடு மாறுபட்ட தேசீய ஒருமைப்பாட்டுத் தேவையின் அளவாகிய தொழில்சார்ந்த கூறேடு பணிகளின் பலவகையும் பொறிநுட்பத் தனித்தன்மைக்கான தேவையும் தொடர்புடையனவேயாகும். மத்திய அரசாங்கத்தின் சட்ட வரம்பிற்குள் ஒரு பணி அடங்கியுள்ளதென்பதால் ஆட்சி இயலைப் பன்முனைப்படுத்த இயலாது என்று பொருள்படாது. அரசாங்கத்தின் கீழ் மட்டங்களைக் காட்டிலும் மத்திய அரசாங்கம் பணியாட்டொகுதி, நிதி வசதிகளை அதிகமாகப் பெற்றிருப்பதால், கடமைகள் மத்திய அரசாங்கத்திற்கு மாற்றப்பெறுகின்றன. ஏனெனில் கொள்கையை வகுக்க அதிகார ஒருமுனைப்புத் தேவையாகிறது ; அல்லது ஆட்சி இயலின் இறுதிப் பொறுப்பை உயர்மட்டத்தில் ஏற்க மத்திய அரசாங்கத்தை நாட வேண்டியிருக்கும். இருப்பினும், நிறுவனத்தின் பொது முடிவுகளிலும் விரிவான நடவடிக்கைகளிலும் முழுமையான ஒருமைப்பாடு இருக்கவேண்டுமென்பதற்குப் பொருத்தமான காரணங்கள் இருந்தாலன்றி, கள பதிலாட்களுக்குப் பொதுவாக அதிகாரத்தைப் பன்முனைப்படுத்தி வழங்கலாம்.

நாட்டின் பல்வேறு பகுதிகளின் புவியியல் குணப் பண்புகளால் பாதிக்கப்படுகின்ற நிறுவனங்களின் பணிகளில் ஆட்சி இயல்

[7] Mansfield, Harvey C., and Associates, ' A Short History of OPA, p. 221 ff., Washington : Office of Price Administration, Office of Temporary Controls, 1947 ; Redford, Emmettee S., 'Field Administration of Wartime Rationing , Washington : Office of Price Administration, Office of Temporary Controls, 1947 ; Shaw, Carroll K., 'Field Organization and Administration the of the war Production Board and Predecessor Agencies', Washington : 1947.

வேற்றுமை வெளிப்படையான தேவையாகிறது. வேளாண்மை, வனம், நீர்வளம்பற்றிய நடவடிக்கைகள் இதற்கான எடுத்துக் காட்டுகளாகும். மறுபுறத்தில் தண்டனைகளையும் சிறப்புரிமைகளையும் வழங்கும்பொழுது அதிகாரத்தை ஒருமுனைப்படுத்தும் இயக்கம் உண்டாகிறது. ஓரிகன் (Oregon), லூசியானு (Louisiana), அல்லது மெயினில் (Maine) ஒரு நிகழ்ச்சி தோன்றினால், ஒரேமாதிரியான சூழ் நிலையில் ஒரேமாதிரியான ஆட்சி இயல் முடிவு நேர்மைக்குத் தேவை யாகலாம். ஏனெனில், ஆட்சி இயல் முடிவு, தீர்ப்பின் பொதுக் கூறுகளைப் பொறுத்தே இருக்கிறது. ஒவ்வொரு கள பதிலாளும் (field agent) தன் மாவட்டத்தில் எழுகின்ற நிகழ்ச்சிகளில் சுயேச்சை யான முடிவுகளைச் செய்ய அனுமதிக்கும் அதிகாரப் பன்முனைப்படுத்தப் பெற்ற முறையில் இந்த அளவு ஒருமைப்பாட்டிற்கு உறுதியளிக்க முடியாது. தேசீய அடிப்படையில் ஒருமைப்பாட்டை வலியுறுத்தும் எடுத்துக்காட்டுகளாக இழப்பீடு வேண்டும் முதுவர்கள் கோரிக்கை மத்தியஸ்தம், வரித் தொகை மறு ஆய்வு, ஈட்டுறுதித் திட்டப்படி கோரிக்கைச் சலுகைகளின் நிர்ணயம் போன்றவைகளைக் குறிப் பிடலாம். கள அலுவலர்களுக்கு வேலைப்பளுவை ஒதுக்கலாம் என்பது உண்மையாகும். ஆனால், களச் சிப்பந்திகள் உசித அதிகாரங்களுக்குப் பதிலாகக் குறிப்பிட்ட பணிகளை மேற்கொள்ளும் வகையில் மத்திய கட்டுப்பாடுகளையும் தரங்களையும் வகைப்படுத்தவேண்டும்.

வெளிக் கூறுகள் : அதிகாரத்தை ஒருமுனைப்படுத்தல் அல்லது பன்முனைப்படுத்தல்பற்றிய இறுதியான கூறுகள் சிலபற்றி இன்னும் ஆராய வேண்டியுள்ளது. ஒரு நிறுவனம் உள்நடவடிக் கைகளைவிட வெளிப் பிரச்சினைகளையும் ஆய்வது தேவையாகும். கூட்டரசு, மாநில, தல நிறுவனங்களுடன் ஒத்துழைத்து அரசியல் நெருக்கத்திற்கேற்பத் தலச் செயற்பாடுகளை அமைத்துக் குடிமகனை ஆட்சி இயல் முறையுடன் தொடர்புபடுத்துதல் தேவையாகும்.

மக்களாட்சியின் ஆணி வேர்களாகிய பிரதிநிதித்துவம், பங்கு பெறல், ஆதரவு போன்றவைகளின் தேவையின் அளவை இக் கூறு களில் முதன்மையானது குறிப்பிடுகிறது.[8] பண்ணைப் பொருள்

[8] *கள ஆட்சி இயல் திட்டங்களில் தலக் குடிமக்களின் கமிட்டிகளும் கழகங் களும் சில இடர்களைக் குறிப்பிடுகின்றன.* Putnam, Imogene H., 'Volunteers in OPA,' Washington, Office of Temporary Controls *என்ற நூலை விலைக் கட்டுப் பாடு, பங்கீட்டுக் கழகங்களுக்குப் பார்க்க.* Redford Op cit. above in note 7, Page 85 ff ; and Aikin, Charles. 'Volunteers in Retail Price Control—A Postcript,' Public Administration Review, 1948, Vol. 8 p. 300 ff. For Farmers' Committees, See Hardin, Charles M., 'The Politics of Agriculture,' esp. p. 115 ff ; Glencoe, Ill. : Free Press, 1952 ; Frischknecht, Reed L.,' 'The Democratization of Administration : The Farmer Committee System', American Political Science Review, 1953, Vol. 47, Page 704 ff.

உற்பத்திக் கட்டுப்பாட்டுத் திட்டம், போர்க்கால உணவுப் பங்கீடு, படை திரட்டுதல் போன்றவைகள் வெற்றியுடன் நிறைவேறப் பெருமளவு மக்கள் ஆதரவு தேவையானல், அல்லது இம் மூன்று திட்டங்களின் தல முடிவுகளில் அறிவுடைமையைப் புகுத்த மக்கள் பங்கு பெறுவது அவசியமாஞல்-அல்லது தேசீயத் திட்டங்களில் பொருத்த மற்ற வீண் மிகையான ஒரே மாதிரியான வளர்ச்சியைத் தவிர்க்க, வாஷிங்டனில் தேசீயக் கொள்கையை உருவாக்குவோருக்கு வட்டாரக் கருத்துகளை வன்மையாக எடுத்துக்கூறத் தேவையானல்—இத்தகைய சூழ்நிலைகளில் அதிகாரப் பன்முனைப்படுத்தப்பெற்ற அமைப்பு ஒன்று வளரலாம்.

கூட்டரசு, மாநில, தல நிறுவனங்களுடன் ஒத்துழைப்பதின் தேவையின் அளவு அதிகாரப் பன்முனைப்படுத்தும் முடிவுகளில் இரண்டாவது கூறுபாடாகும். மற்றவைகள் சமமாக இருக்கும் பொழுது, முடிவு செய்யும் முறையில் பங்கு பெறும் நிறுவனங்களுக்கு மிக்க வசதியாக உள்ள ஓர் அதிகார மட்டத்தில் ஒரு நிறுவனத்தின் முடிவைச் செய்யவேண்டும். 'அ', 'ஆ' போன்ற கூட்டரசு நிறுவனங்கள் கூட்டு நடவடிக்கைகளைப் பெற்றிருந்தால், இவைகளின் வட்டார அலுவலர்கள் இதைப்போலப் பொருத்தமான உசித அதிகாரம் பெற்றிருக்க வேண்டுமென்பது இதன் பொருளாகும். மேலும், மாநில அல்லது தல அரசாங்கங்களின் கூட்டு முயற்சியுடன் கூடிய திட்டமாக இருந்தால், இந்த அரசாங்கங்களுடன் பணியாற்ற வட்டார, மாநில அல்லது தல அலுவலகங்களைத் திட்டத்தைச் செயல்படுத்தும் கூட்டரசு நிறுவனம் அமைக்க வேண்டியிருக்கலாம். இதைப் போன்றே, வளர்ச்சித் திட்டம், ஆற்றுப் பள்ளத்தாக்கு கமிஷன் அல்லது வட்டாரத் திட்டங்களில் பங்குகொள்ளுமாறு ஒரு நிறுவனத்தின் கள அலுவலர்களை அழைக்கும்பொழுது, ஓர் அளவு அதிகாரத்தைப் பன்முனைப்படுத்த நெருக்கம் உண்டாகிறது. எனினும், விரும்பத்தக்க அளவு அதிகாரத்தைப் பன்முனைப்படுத்த விரும்பும் ஒரு துறையின்மீது மற்ற நிறுவனங்களின் ஒத்துழைப்புத் தேவை சிறிதளவே செல்வாக்குப் பெறுகிறது.

இறுதியாக, புறக்கூறுகளோடு அரசியற் கூறுகளையும் கருத்தில் கொள்ளவேண்டும். அமெரிக்க ஐக்கிய நாடுகளில் அரசியல் கட்சிகளின் வலிமை மாநில, தல அமைப்புகளில் இருப்பதாலும், ஒரு நிறுவனத்தின் சட்ட ஆக்க ஆதரவு தொகுதி முடிவுகளுடன் தொடர்புடையதாக இருப்பதாலும், கள ஆட்சி இயலை நடைமுறையில் அரசியலிலிருந்து முழுமையாக விலக்கிவிட இயலாது. கள அலுவலகங்களை ஓரிடத்தில் அமைத்தல், களத்தில் அலுவலகக் கட்டிடங்களைக் கட்டுதல், கள அலுவலக இயக்குநர்களைத் தெரிவுசெய்தல்,

தலச் சிப்பந்தி அளவு போன்றவைகளில் நுட்ப அரசியல் அக்கறை வெளிப்படுவதைக் காணலாம்.[9] கூட்டரசு நிறுவனங்களின் மாநில ஆட்சியாளராக முக்கிய கள அலுவலர்களைத் தெரிவு செய்வதில் கட்சி, குழுச் சார்புடைமை இருந்தால், நிறுவனத் தலைமையகம் அதிகாரத்தைப் பன்முனைப்படுத்தி இவைகளுக்கு வழங்கத் தயங்கலாம். ஊழியர்களை அமர்த்துதல், குத்தகைகள் வழங்குதல், தனி மனிதர்களுக்கும் தொழில் நிறுவனங்களுக்கும் கடன் அல்லது கொடை வழங்குதல் போன்றவைகள் அரசியல் சார்பிற்குட்பட்டவைகளாகும். தலைமை அலுவலகம் இவைகளை நெருங்கிக் கட்டுப்படுத்துதல் முன் மதி சார்ந்ததாகும். உண்மையில், வாஷிங்டனில் உள்ள துறைப் பணியைக்காட்டிலும் களப்பணி அரசியல் தலையீட்டிற்கு உள்ளாகிறது. எனவே, அரசியல் சார்புடைய ஊழியர்களை அமர்த்த வேண்டிவரும் என்பதற்காக, பெரிய களச் சிப்பந்தித் தொகுதியை நிறுவுவதை ஒரு நிறுவனத்தின் திறமையான தலைவர் தவிர்ப்பார். இருப்பினும், திறமை முறையில் களப் பதவிகளை அடக்கிவிடுவதால் பிரச்சினை குறைகிறது. ஆனால், காங்கிரஸ் உறுப்பினர் அல்லது செனெட்டர் ஒருவரின் தொகுதியில் உள்ள கள அலுவலகத் தலைவரை விரும்பத்தகாதவராகிவிட்டாரென்று நாகரிகமாக, இவரைப் பதவியிலிருந்து விலக்கலாம்; அல்லது வேறு இடத்திற்கு மாற்றிவிடலாம். தொகுதிப் பிரதிநிதிகளாகிய சட்டமியற்றுநர்களுக்கும் கள அலுவலகத் தலைவருக்குமிடையே சிறப்பானதும் சில வேளைகளில் நுட்பமானதுமான உறவு இருக்கிறது. இது பகை உறவாக இருக்க வேண்டியதில்லை. ‘சரியானதோர்’ உறவு முறையில் ஒன்று மற்றொன்றின் சட்டப்படியான செயற்பாட்டையும் சட்ட வரம்பையும் ஏற்கிறது. சில நிகழ்ச்சிகளில், இவ்வுறவு முறை நட்பாக இருப்பதால் நிறுவனத் தலைமை அலுவலகங்களின் ஒழுங்கு நடவடிக்கைகளை எதிர்த்துச் சட்டமியற்றுநர்கள் கள அலுவலகத் தலைவரைக் காப்பாற்றி ஒரு காப்பாளராக நடந்துகொள்ளுகின்றனர்.

3. கள—தலைமை அலுவலகங்களின் உறவுகள்
(Field - Headquarters Relations)

தொழில் சார்ந்த நிபுணர்கள், பொது ஆட்சியாளர்களின் பங்குகள் : ஒரு நிறுவனத்தில் கள - தலைமை அலுவலகங்களின்

9 காங்கிரஸ் உறுப்பினர்களின் தொகுதிகளில் உள்ள கள அலுவலகங்களை நீக்கிவிடும்பொழுது உறுப்பினர்களுக்கு ஏற்படும் கவலையை Arnow, Kathryn S., ‘The Department of Commerce Field Service’, Inter - University Case Series No. 21, University, Ala.: University of Alabama Press, 1954; and Shaw, op. cit., p. 43 ff. என்னும் நூலில் எடுத்துக் காட்டப்பட்டுள்ளது.

உறவு வளர்ச்சிக்கான சில அடிப்படையான கூறுகளைக் கடந்த ஆய்வு குறிப்பிடுகிறது; இவைகள்: தொழில் முறை நிபுணர்கள், பொது ஆட்சியாளர்களின் பொருத்தம், அக்கறைகளின் பொருத்தப் பாடு, கள - தலைமை அலுவலகங்களுக்கிடையே உள்ள உறவையும் மதிப்பையும் மேம்படச் செய்யும் முறைகளை வளர்த்தல், சிக்கலான பல மட்டக் கள அமைப்பிற்குள்ளான உறவுகளைச் செயல்படுத்த ஓர் உறுதியான கோட்பாட்டைக் கண்டுபிடித்தல். அதிகாரத்தை ஒருமுனைப்படுத்தினாலும் பன்முனைப்படுத்தினாலும் களப்பணி ஒவ்வொன்றிலும் எழும் பிரச்சினைகள் இவைகளேயாகும்.

தொழில் முறை நிபுணர்களுக்கும் பொது ஆட்சியாளர்களுக்கும் இடையேயுள்ள உறவு மிக அடிப்படையான பிரச்சினைகளில் ஒன்றாகும். பல்வேறு திட்டங்கள், நுட்ப முறைகள், கட்டுப்பாடுகள், பணிகள் போன்றவைகளோடு தொடர்புடைய தனிச் சிறப்புப் பிரிவு களாக நிறுவனத்தின் ஒவ்வொரு தலைமை அலுவலகமும் பிரிக்கப் பட்டுள்ளது. இவைகளில் சில, நிறுவனத் திட்டத்தின் ஒரு முக்கிய மான பகுதிக்குப் பொறுப்புடைய இயக்கும் பிரிவுகளென்றும் முறை வழிப் பிரிவுகளென்றும் பெயர் பெறுகின்றன. எடுத்துக்காட்டாக, உள்துறையில் இத்தகைய முறை வழி அல்லது இயக்கும் பிரிவு களாகிய மீன், வனவிலங்குகள் பணி, (Fish and Wildlife Service), நிலத்திருத்தச்செயலகம் (Bureau of Reclamation), தேசீயப் பூங்காப் பணி (National Park Service), இந்திய விவகாரச் செயலகம், போனிவல்லி மின்சக்தி நிறுவனம் போன்றவைகளும் அடங்கிஇருக்கின்றன. பொறியியல், புள்ளியியல், சட்ட ஆலோசனை போன்ற சிறப்புப் பயிற்சிகளைக் கொடுக்கும் பிரிவுகளும் தலைமை அலுவலக நிறுவனங் களில் அடங்கியுள்ளன. பட்ஜெட், பணியாள் தொகுதி, இட ஒதுக்கல் போன்ற மேலாண்மைக் கட்டுப்பாடு, மேலாண்மைப் பணிகளை மற்ற சில பிரிவுகள் நிறைவேற்றுகின்றன. ஆனால், இம் முதன்மையான பிரிவுகள் ஒவ்வொன்றும் நிறுவனத் தலைவர் அல்லது இவரது முக்கிய மான உதவியாளர்களில் ஒருவருக்குப் பொறுப்புடையதாக இருக்க வேண்டும். முழுத் திட்டத்தில் நிறுவனத்தின் சொந்தப் பங்குபற்றி இவை ஒவ்வொன்றும் ஆர்வமும் இறுமாப்பும் கொள்கின்றன. ஒவ்வொரு பிரிவும் வேலையின் முக்கியமான கட்டங்கள் நிறைவேறு வதையும், அலுவலர்களாலும் மற்ற பிரிவுகளாலும் இயங்குவதைப் பார்க்க விரும்பலாம்.

ஒரு நிறுவனத்தின் திட்டத்தைக் களத்தில் புகுத்தும்பொழுது இரு அடிப்படையான மாற்றுக் கருத்துகள் (two basic alternatives) எழுகின்றன. ஒவ்வொரு பிரிவும் தன் சொந்தக் களப்பணியை அமைத்துக்கொள்ளவும் களத்தில் இதன் பணிகள் நிறைவேறுவதை

நேர்முகமாகக் கட்டுப்படுத்தவும் அனுமதிக்கலாம். மற்றொரு கோடியில், ஒவ்வொரு வட்டார, மாநில, மாவட்ட இயக்குநரையும் ஒதுக்கி வழங்கிய நிலப் பரப்பிற்குள் நிறுவனப் பணிகள் அனைத்திற்கும் பொறுப்புடையவராக்குவதோடு நிறுவனம் முழுவதும் ஓர் இணைந்த களப்பணியை அமைக்கலாம். ஒவ்வொரு களப்பரப்பிலும் நிறுவனத் திட்டச் செயற்பாடு இணைப்பின்றி இருத்தல் இதன் குறைபாடாகும். தலைமை அலுவலகத்தில் உள்ள தொழில் சார்ந்த பிரிவுகளுக்கு, களத் திட்டங்களின் பொருள்கள்மீது செயற்பாட்டில் நேர்முகக் கட்டுப்பாடு இல்லாதது இதன் மற்றொரு குறைபாடாகும். கடமைக்கும் பரப்பிற்கும், தொழில் சார்ந்த நிபுணர்களுக்கும் பொது ஆட்சியாளருக்கும் இடையே காணும் இணக்கமற்ற இடர் நிலையைத் தவிர்த்தல் ஒரு பெரும் பிரச்சினையாகும்.[10] இந்த இக்கட்டான நிலையின் தீர்வுகள் தலைமை அலுவலகங்களின் அமைப்பு இயலிலிருந்து கிளம்புகின்றன. நிறுவனத் தலைவர் வலிமையற்றவராக இருந்தால், அல்லது எவ்விதக் கூட்டுக் குறிக்கோள்கள் அல்லது திட்டங்கள் இல்லாத தொடர்பற்ற தொழில் சார்ந்த பிரிவுகளின் வெறும் கூட்டிணைப்பாக ஒரு நிறுவனம் இருந்தால், கள அமைப்பில் நிறுவனக் கருத்து நிலைபெறுமல் தொழில் சார்ந்த கருத்து நிலை பெறலாம். கூட்டரசுத் துறைகள் பல மிகப் பரந்த கடமைகளை உள்ளடக்கிக் கொண்டிருக்கின்றன. இவைகள் வலிமை வாய்ந்த மரபு நிறுவியவைகளாக இருத்தலால் எந்தத் தனித்துறை விரவிய கள அமைப்பும் இல்லாது போய்விட்டது. இதற்கு ஓர் எடுத்துக்காட்டாக, கருவூலத் துறையைக் குறிப்பிடலாம். இதில், உள்துறை வருவாய்ப் பணி, மயக்க மருந்துபற்றிய செயலகம், நாணயச் செயலகம், கடற்கரைக் காவல், இரகசியப் பணி, வணிகவரிச் செயலகம்போன்ற பலதரப்பட்ட இயக்கச் செயலகங்கள் அடங்கியுள்ளன. இவற்றுடன் சுகாதாரத் துறை, கல்வி, பொதுநலம் போன்றவைகளும் அடங்குமென்றாலும் களப்பணிகளை இத் துறைகள் அமைக்கவேண்டுமென்று காங்கிரஸ் குறிப்பிட்டது.

தன்னாட்சிச் செயலகங்களின் பெருக்கத்திற்கும், தொலை தொடர்புக் கடமைகளுக்கும் ஆட்சி இயல் பணியின் பருமன் காரணமாகலாம். மேலும் உண்மையான நிறுவனம் விரவிய கள இணைப்பு ஏற்பட இது தடையாகவும் இருக்கிறது. அமெரிக்க ஐக்கிய நாடுகளின் வேளாண்மைத் துறையில் உள்ளதுபோல முறைவழி அதிகாரத்தை அடக்க வேண்டுமானல், எந்த அளவு கட்டளைகளும் செய்திகளைக் கொண்ட கடிதங்களும் கள இணைப்பாளர்களிடம் செல்லவேண்டுமென்பதை

[10] இப் பிரச்சினை, Fesler James W., 'Area and Administration,' University, Ala.: University of Alabama Press, 1949. என்ற நூலில் முதன்மைபெறுகிறது.

அறிய அச்சம் உண்டாகிறது. பொதுவாக, நாட்டின் ஒரு குறிப்பிட்ட பகுதியில் துறையின் கடமைகளை இணைப்பாளர்கள் ஒன்றுபடுத்துவது, துறைத் தலைவரையும் இவரது செயலகத் தலைவர்களின் வலிமையையும் சார்ந்தேயுள்ளது. மேலும், ஒரு குறிப்பிட்ட நோக்கத்தைப் பெறத் துறைகளின் கடமைகளை இணைப்பது உள்ளார்ந்தவையாக இருக்கவேண்டும்.

முறைவழிக் கட்டளை*: கடமைக்கும் பரப்பிற்கும் இடையேயான பிரச்சினைகளை முறையாக அமைந்த இணைந்த களப்பணிகள் நீக்கிவிடுவதில்லை. (அ) தலைமை அலுவலகத்திலுள்ள தொழில்சார்ந்த பிரிவுகளிடமிருந்து நிறுவனத்தின் வட்டார இயக்குநர் எந்த அளவு கட்டளைகளைப் பெறவேண்டும். (ஆ) வட்டாரத் தொழில்சார்ந்த பிரிவுகளுக்கும் மத்தியில் உள்ள இத்தகைய பிரிவுகளுக்குமிடையே எந்த அளவு நேர்முகத் தொடர்பை அனுமதிக்கலாம் என்பன போன்றவற்றின்மீது முடிவில்லாப் போராட்டம் நடந்துகொண்டிருக்கிறது. இரண்டு தெரிந்தெடுப்புகளே உள்ளன. ஏனெனில் வட்டார இயக்குநர் முழுமையாகத் தன்னாட்சியைப் பெறவியலாது. ஒன்று, மத்தியத் தொழில்சார்ந்த பிரிவுகளுக்கும் வட்டாரப் பிரிவுகளுக்கும் இடையே நுட்ப அறிவுரைகள் நேராகவே கையாளப்படும்பொழுது, எல்லாத் திட்டங்களும் பெரும் கட்டளைகளும் ஆட்சி இயல் அதிகார வைப்புமுறை வழியாகச் செல்வது தேவையாகும். களத்திற்கு முதன்மையான கட்டளைகள்பற்றி மத்தியத் தொழில்சார்ந்த பிரிவுகள் நிறுவனத் தலைவர் அல்லது இவரது உதவியாளருக்குச் சிபாரிசுகள் செய்யும். இச் சிபாரிசுகளையொட்டி, பின் குறிப்பிட்டவர், விரும்பத்தக்க கட்டளைகள் என்று தாம் விரும்புவனவற்றை வட்டார இயக்குநருக்கு அனுப்புவார். இவைகளை வட்டாரத் தொழில்சார்ந்த பிரிவுகள் செயல்படுத்துகின்றனவா என்பதை வட்டார இயக்குநர் கவனித்துக் கொள்வார். இவ் வமைப்பில், தொழில்சார்ந்த அலுவலர்கள் ஒவ்வொரு நிலையிலும் பொது ஆட்சியாளருக்கு உட்படுகின்றனர். 'இரட்டைக் கட்டளை' (dual command) என்னும் முறையை இதற்கு மாற்றமாகக் கொள்ளலாம். சற்று முன் விவரித்த உறவு முறையில் இருந்து பிரிக்கமுடியாததைப்போல் இது தோன்றலாம். இருப்பினும், பொது ஆட்சி இயலுக்குத் தொழில்சார்ந்த சிறப்புகளை உட்படுத்துவதற்கும் இரட்டை வழிக் கட்டுப்பாட்டை ஏற்பதற்கும் இடையே வேற்றுமை இருக்கிறது. இத்தகைய இரட்டைக் கட்டளைப்படி, வட்டாரத் தொழில்சார்ந்த நிபுணர்கள் வட்டார இயக்குநர்களையும் தலைமை அலுவலகத் தொழில்சார்ந்த பிரிவுகளையும் எதிர்நோக்கி இருக்கவேண்டும். இந்த ஏற்பாட்டில், வட்டார இயக்குநரின் அதிகார எல்லைக்குட்பட்ட 'ஆட்சி இயல் கட்டளைகளையும், தலைமை அலுவலகத்

தின் தனிச்சிறப்புப் பிரிவிற்குட்பட்ட 'தொழில் சார்ந்த' 'நுட்பவியல்' (functional or technical) கட்டளைகளையும் வேறுபடுத்திக்கொள்ள வேண்டும்.[11]

மறுபடியும், அதிகாரத்தைப் பன்முறைப்படுத்தக்கூடியதில் எல்லா நிறுவனங்களுக்கும் பொருத்தமான தனிக் கோட்பாடில்லாதது ஒரு பிரச்சினையாகும். ஒரு குறிப்பிட்ட நிறுவனத்தின் நோக்க ஒற்றுமையிலும் இதன் கடமைகள் அனைத்தையும் இணைப்பதின் தேவையிலும் பெரும் அளவு இக்கோட்பாடு சார்ந்திருக்கிறது. தேவையான இணைப்பை ஒரு நிறுவனத் தலைவர் எத்தகைய பயனுடைய முறையில் பெறுகிறார் என்பதையும் பொறுத்திருக்கிறது. வெறும் தோற்றத்திற்காகப் பல தன்னாட்சிச் செயலகங்களைக் கொண்ட ஒரு கூடாரமாகத் தலைமை அலுவலகம் இருந்தால், ஆட்சி இயல் கட்டளைகளிலிருந்து மாறுபட்ட, நுட்ப, திட்டக் கட்டளைகளின் வருகையை எதிர்த்து நிற்க வலிமை வாய்ந்ததொரு வட்டார இயக்குநரால் இயலாது போய்விடலாம். ஒரு நிறுவனத்திற்கு மெய்யாகவே தன் செயல்களை இணைக்கும் தலைநோக்கம் இருக்குமானால், கள அமைப்புகளிலும் தலைமை அலுவலகங்களிலும் பொது ஆட்சியாளர்களின் வலிமையான அதிகார வைப்புமுறையை அமைப்பது பெரும் தேவையாகும். இத்துடன், ஒற்றை நோக்க நிறுவனம் தொழில் சார்ந்த பிரிவுகளிடமிருந்து மதிப்புப் பெறத் தக்க சிறப்புப் பயிற்சியுடைய சில ஆண்களையும் பெண்களையும் பெறும் நல்வாய்ப்பு இதையொட்டிக் கிடைக்கிறது. சுகாதாரம் கல்வி, பொது நலம் போன்ற பரவலான அதிகார வீச்சுடைய துறைகள், தொழில்சார்ந்த நிபுணர்களால் குறைத்து மதிப்பீடு செய்யப்பெறும் 'பொதுவானவர்களைத்' (generalists) தேர்ந்தெடுக்கவேண்டும்.

நடைமுறையில், ஒவ்வொரு மத்தியப் பிரிவின் சிப்பந்தித் தொகுதிக்கும் இதனுடைய வட்டாரப் பிரிவிற்கும் இடையேயுள்ள தொழில்சார்ந்த பிரிவுகளின் உயிர்த்துடிப்பும் வாழ்க்கைத் தொழில் சார்ந்த பற்றும் பொது ஆட்சியாளர்களுக்குப் பாதகமாய் இருக்கின்றன. இத்தகைய கருத்துகள், வட்டார இயக்குநர்கள் இடம் எழுத்தர், தபால் மார்க்கம் போன்ற சாதாரண வசதிகளை வழங்குபவர்களாகவும்; எளிதாகக் கிடைக்கும் சொற்பொழிவுத் தயாரிப்பாளர்

[11] பல கட்ட மேற்பார்வை மிகப் பழைய கருத்தென்றாலும் முதலில் தொழிற்சாலை மேலாண்மையிலும் பின் கள ஆட்சி இயலிலும் பயன்படுத்தினர். முதலில் இதை வலியுறுத்தியவர்கள் Macmahon, Arthur W., Millett, John D., and Ogden, Gladys, 'The Administration of Federal Work Relief', p. 265 ff., Chicago : Public Administration Service, 1941. தேசிய நிறுவனங்களில் பல கட்ட மேல்பார்வை விரும்பத்தக்கதா என்ற ஆய்வில், John A., 'Regional Organization of the Social Security Administration': A Case Study, New York: Cleaveland, Frederick N., 'Administratve Decentralization', Public Administration Review, 1953, Vol. 13, p. 17 ff.

களாகவும், தலைமை அலுவலகத்தின் களத்தில் உள்ள 'கண்களாகவும் காதுகளாகவும்' நடப்பனவற்றைப் பதிவுசெய்பவர்களாகவும் நிலைகுறைந்து காண்கின்றனர். தொழில்சார்ந்த பிரிவுகளின் மையம் விட்டுச் செல்லும் சக்திமிக்க வலிமையுடையதாக இருப்பதால் வட்டார இயக்குநரை எப்படி வலிமையுடையவராகச் செய்வதென்பது எப்பொழுதும் ஆட்சி இயல் பிரச்சினையாக இருந்து வருகிறது; தொழில்சார்ந்த பிரிவுகளின் பங்கை எப்படி விரிவாக்க வேண்டுமென்பது பிரச்சினையாக இருந்ததில்லை.

தலைமை அலுவலகத்திற்கும் களத்திற்கும் இடையே உறவுகள் எப்படி அமைய வேண்டுமென்பதில் கருத்து வேற்றுமைகள் இருக்கின்றன. மொழிக் குழப்பத்திலிருந்தும் பெற்றுக்கொண்டுள்ள முறையான அமைப்பின் மாறுபட்ட உட்சிறப்பு மதிப்பீடுகளிலிருந்தும் இவ் வேற்றுமைகள் எழுகின்றன. வாஷிங்டனிலும் களத்திலும் முடிவு செய்வோர் பல வழிகளில் வசப்படுகின்றனர். உண்மையில், ஒருவர், முடிவுசெய்வதில் இணைந்து உடன் உழைப்போர், கீழ் நிலைப் பணியாளர்கள், எடுத்துக்கொண்ட பொருளில் நிபுணர்கள், அக்கறைக் குழுக்கள், தனிக்குடி மக்கள், முடிவு செய்பவரின் மனைவி போன்றோரின் கருத்துகளைவிடத் தம் நேர்மேலாளரை விரும்பி நாடுதல் குறைவானதேயாகும். ஒரு முடிவைச் செய்யத் தூண்டுகின்றவைகளை 'அதிகாரம்' என்று வரையறை செய்தால், அதிகாரத்திற்குப் பல மூலங்கள் இருக்கின்றன எனலாம்.[12] சட்டங்கள், விதிகள், கட்டளைகள், தொழில் தரங்கள் போன்றவைகளுக்கு ஒப்ப நடக்க வேண்டியதைக் கீழ்நிலைப் பணியாளர்கள் மேலாளருக்குச் சுட்டிக் காட்டலாம். இவைகளின் அதிகாரத்தை மேலாளர் ஒப்புக்கொள்ள வேண்டும்.

பணியாள் தொகுதிக் கொள்கைகள்: பொது, தொழில்சார்ந்த ஆட்சியாளர்களுக்கிடையே உருவாகிய அடிப்படைக் கோட்பாடு எதுவாயினும், தலைமை அலுவலக - கள உறவுகள் ஒரு நிறுவனத்தின் அன்றாடப் பிரச்சினையாக இருந்து வருகின்றன. இப் பிரச்சினையைச் சுற்றியே பல சிக்கல்கள் எழுகின்றன இவைகள்: பணியாள் தொகுதிக் கொள்கைகள், கள நடவடிக்கைகள்பற்றித் தலைமை அலுவலகம், செய்திப் போக்குவரத்துகளும் கட்டுப்பாடும். பணியாள் தொகுதிக்

[12] *களத்தில் ஆட்சி இயல் முடிவுகளை நிறுவப்பெற்ற ஆட்சி இயல் நடைமுறைகள் வழியாக உருவாக்குவதில்லையென்ற யூகமான ஆய்விற்குக் கீழ்க்காணும் நூலைப் பார்க்கவும்.* Gore, William J., 'Administrative Decision-Making in Federal Field Offices', Public Administration Review, *1956*, Vol. *16*, p. *281* ff. *வாழ்க்கைத் தொழில்சார்ந்த பணியின் களப்பதிலாளை நுட்பமாக முடிவுசெய்வதில் எப்படி நம்பலாம் என்பதற்கும் நிறுவனத்தின் கொள்கைகளிலும், முறைகளிலும் இவர் எப்படிக் கலந்துள்ளார் என்பதற்கும் கீழ்க்காணும் நூலைப் பார்க்கவும்.* **Kaufman, Herbert, 'The Administrative Behaviour of U. S. Forest Rangers.'**

கொள்கைபற்றியதில், தலைநகரில் சராசரி ஆண்டு ஊழியம் குறிப்பிடத் தக்க உயர்வு பெற்றிருக்கும்பொழுது தொடர்புடைய ஊதியம்பற்றிய பொருமையால் கள உறவுகள் பாதிக்கப்படுகின்றன. தலைமை அலுவலகங்களுக்கும் கள நிலையங்களுக்கும் இடையே பணியாள் தொகுதிப் பரிமாற்றம் இல்லாதபொழுது ஒருவருக்கொருவரான உணர்ச்சி வருந்தத்தக்க முறையில் வளர்கிறது. பிரிட்டிஷ் தபால் பணிச் சீர்திருத்தம்பற்றிய பிரிட்ஜ்மான் (Bridgeman) கமிட்டி, 'தபால் அலுவலக வட்டங்களின் உண்மையான பணிகளில் அனுபவமும் முழுப்பயிற்சியும் பெறுதவரையில், சட்டப்படி ஓர் அலுவலரைத் தலைமை அலுவலகத்தில் சிறப்பான ஆட்சி இயல் பதவியில் அமர்த்தலாகாது... தலைமை அலுவலகத்திலும் மாவட்டத்திலுமுள்ள ஆட்சி இயல் சிப்பந்தித் தொகுதிகளுக்கிடையே அந்தஸ்து வேறுபாடு இருக்கலாகா'[13] தென்னும் இவ் விரு சிபாரிசுகளையும் திட்டவட்டமாய் வெளியிட்டது. ஹூவர் கமிஷன் ஆய்வு குறிப்பிட்டதுபோல், அமெரிக்க ஐக்கிய நாடுகளில் உயர்மட்டக் கூட்டரசு அலுவலர்களில் பாதி பேர்களுக்குமேல் கள அனுபவம் கிடையாது. இதில் நான்கில் மூன்று பங்கினருக்கு ஐந்து ஆண்டிற்கதிகமாக இத்தகைய அனுபவம் இருக்கவில்லை.[14] பணியாள் தொகுதியின் செங்குத்தான தளமட்டமான சுயேச்சைப் போக்கு, தலைமை அலுவலகம் களப் பிரச்சினைகளில் விழிப்புடன் இருப்பதோடு, களச் சிப்பந்தி உறுப்பினருக்குப் பதவி உயர்வு வாய்ப்புக்களை வழங்குவதோடுமட்டுமன்றிக் கள மாவட்டங்களின் வட்டார மனப்பான்மையைத் தடுத்து நிறுத்தவும் இது தேவையாகும்.

களப் பணியாள் தொகுதியினரை மாவட்டங்களுக்குள் மாற்றினால் பதவி உயர்வுக்கான வாய்ப்புகளை விரிவாக்கவும் தள மனப்பான்மை புறக்கணிக்கவும் கூடும். இருப்பினும், வட்டார அலுவலகத்தில் ஏற்படும் காலி இடத்திற்குத் தன் சிப்பந்தி உறுப்பினரைக் கொண்டு நிரப்பாமல் மற்றொரு வட்டாரத்திலிருந்து வருபவருக்காக வைத்திருப்பதை வெறுக்கிறது. ஒரு குறிப்பிட்ட வகுப்பினரின் வெறுப்பை அகற்ற, வட்டாரப் பதவிகளுக்கு வட்டார மக்களையே நியமனம் செய்வதாலும், வட்டார வாழ்க்கைக்காரர்களுடன் நெருங்கிய தொடர்புடைய வட்டாரப் பிரதிநிதியால் நிறுவனத்திற்கு ஏற்படும் மதிப்பாலும், வட்டாரப் போக்குகளுடன் மிக நுட்ப உணர்வாலும் பணியாள் தொகுதியின் தேசீய இடப் பெயர்ச்சி தடைப்படுகிறது. இருப்பினும், சில கடமைகளுக்கு 'வெளியார்' தெரிவு சிறந்ததாக இருக்கலாம். ஏனெனில், இவரால் தனிப்பட்ட நிகழ்ச்சிகளில்

[13] Great Britain, Committee of Enquiry on the Post Office, Report, London: His Majesty's Stationery Office, 1932, Cmd. 4149.

[14] (Second) Commission Organization of the Executive Branch of the Government, 'Task Force Report on Personnel and Civil Service', p. 241, Washington : Govt. Printing Office, 1955.

'விருப்பு வெறுப்பற்ற' திறமையைத் தன் பணிகளில் கொண்டுவர முடியும். மேலும், தல, வட்டார நலன்களைக் கடந்து தேசியத் திட்டங்களில் பயனுடைய கருத்தை இவரால் கொண்டுவர முடியும். ஓர் அளவு கடினமான வேலையை மேற்கொள்ளவும், தவருத பற்றுறுதியுடன் தேசீய நலன்களுக்குப் பாடுபட வெளியாரின் பயனுடைமையைப் பல நூற்றுண்டுகளுக்குமுன் ஜெர்மனியும் ஃபிரான்சும் கண்டு பிடித்தன. இந் நாடுகளில் வரிவசூலிப்பு போன்ற வேலைகளை நிறைவேற்ற வெளிநாட்டினரைக் கொண்டுவந்தனர்.

கள நடவடிக்கைகளின் தலைமை அலுவலகம் : தலைமை அலுவலக கள உறவுகளின் இரண்டாவது பெரிய பிரச்சினை கள நடவடிக்கைகளின் தலைமை அலுவலகத்தின் தன் மதிப்பு நிலையும்பங்கும் பற்றியதாகும். இணைந்த கடமையையும் பொதுநிலை அதிகாரத்தையும் பெற்றிருக்கும் ஒரு நிறுவனத்தில், வட்டார இயக்குநர் எல்லா முக்கியமான கட்டளைகளையும் கொள்கையளவில் நிறுவனத் தலைவரிடமிருந்து பெறுவார்; தொழில்சார்ந்த பிரிவுகளிலிருந்து பெறமாட்டார். இருப்பினும் நிறுவனத் தலைவர் இக் கட்டளைகளுக்குத் தம் சொந்தக் கவனத்தைச் செலுத்தமுடியாது. ஆகவே, இவர் கள நடவடிக்கை அலுவலகம் ஒன்றை வழக்கமாக அமைத்துக்கொள்கிருர். இதன் வழியாக வெளியிடுவதற்கான தொழில்சார்ந்ததும் மற்ற கட்டளைகளும் வெளியாகின்றன. தலைமை அலுவலகத்தின் உயர்மட்ட ஆய்வில் களக் கருத்தை இந்த அலுவலகம் வெளியிடக்கூடும் என எதிர்பார்க்கலாம். இந் நிறுவனத் தலைவர் கள நடவடிக்கைகளை ஆட்சி இயல் மேற்பார்வை செய்ய இவ் வலுவலகம் ஒரு கருவியாக அமையலாம்.

இவ் விளக்கத்தில் உள்ளடங்கியுள்ள இடர்கள் பல. கள நடவடிக்கை அலுவலகம் நடைமுறைப் போக்கில் ஈடுபட்டு முழுமையான நிறுவனத் திட்டத்தைப் பரவலாக வளர்க்கத் தவறிவிடலாம். தலைமை அலுவலகக் கவுன்சில்களில் பங்குபெறத் தேவையான பரந்த அடிப்படையில் அமைந்த பணியாள் தொகுதியும் மதிப்புரிமையும் இதற்கு இல்லாதிருக்கலாம். தொழில்சார்ந்த பிரிவுகள் வளர்ந்த திட்டங்களை இது குற்றங்காணும் விருப்பில் மாற்றித் தன் அதிகாரத்தை மீறலாம். வட்டார இயக்குநருக்கும் தலைமை அலுவலகங்களின் அலுவலர்களுக்குமிடையேயான நேர்முகத்தொடர்பைத் தடுத்துக் களமனத்திடத்தையும் மத்தியக் கள உறவையும் இது குலைக்கலாம். மெய்யாகவே, இது, கள நடவடிக்கைகள்பற்றிய தலைமையான பிரிவு என்ற எண்ணம், களப் பிரச்சினைகளில் தலைமை அலுவலகங்களில் உள்ள தொழில் சார்ந்த பிரிவுகள் கொண்டிருக்கும் ஆர்வத்தைக் குறைக்கலாம். மேலும், தலைமை அலுவலகத்திற்கும் களத்திற்கும் இடையேயுள்ள பகையை இது வளர்க்கலாம்.

செய்திப் போக்குவரத்தும் கட்டுப்பாடும்: தலைமை அலுவலக கள உறவுகள்பற்றிய மூன்ருவது பிரச்சினைக்கு இரண்டு கூறுகள் இருக்கின்றன. இவை: மிகப் பெரிய அமைப்பின் சாதாரண ஆட்சி இயல் நடவடிக்கைகள், கொள்கைகளை உருவாக்குதல். தலைமை அலுவலகத்திலிருந்து களத்திற்குச் செய்திப் போக்கு வரத்தின் முறையான அமைப்பு, 'கட்டளைகள் கள அலுவலகத்தின் வழியாகச் செல்ல வேண்டும், தலைமை அலுவலகத்தில் உள்ள தொழில் சார்ந்த பிரிவுகளிலிருந்து அறிவுரைகள் நேரே களப்பிரிவுகளுக்குச் செல்லலாம்,' என்பனபோன்ற விதிகளால் நிறுவப் பெற்றுள்ளது. ஆனல் வழிகளை இப்படி முறைப்படுத்துவதால் பிரச்சினைகள் குறைந்துவிடவில்லை. நுட்ப அறிவுரையைக்கீழ்நிலைப் பணியாளர்கள் பெறுவதை வட்டார ஆட்சியாளர்கள் எப்படித் தெரிந்து கொள் கிருர்கள்? நிறுவனத்தின் முழுத்திட்டம்பற்றிப் போதிய அளவு கள அலுவலர்கள் எப்படித் தெரிந்துகொள்ளமுடியும்? தனித்த சிறு பணியீடுகளைச் செய்ய வட்டாரத்திற்குள் தொழில்சார்ந்த பிரிவுகள் பாராட்ரூப்புகளை ('Paratroops') அனுப்புவதை எப்படித் தடுக்கலாம்? அல்லது வட்டாரத்தின் எல்லா நிறுவன நடவடிக்கைகளுக்கும் வட்டார இயக்குநரின் பொறுப்புடைமையை இவ் வழக்கம் எந்த அளவிற்குக் குலைக்காமல் இருக்கும்? தலைமை அலுவலகத்தின் நாட் குறிப்பீடுகளின்கீழ் வட்டாரச் செய்தித்தாள்களில் தோன்றுமுன் மத்திய முடிவுகளை எப்படிக் கள அலுவலர்கள் தெரிந்துகொள்ளக் கூடும்? மாநில, தல அரசாங்க அலுவலர்கள், தொழில் கூட்டு நிறுவனங்கள், தனிப்பட்ட குடிமக்கள் போன்ருேருக்குக் கொடுக்கும் விடைகளை இதே மக்களுக்கு வட்டார அலுவலகங்கள் கொடுக்கும் விடைகளோடு எப்படிப் பொருத்தமாக வைத்துக் கொள்ளலாம்? வட்டார அலுவலகங்களுக்கு இடையேயான செய்திப் போக்கு வரத்துகளைத் தலைமை அலுவலகங்கள் எப்படி அறிந்துகொள்ளச் செய்வது? இத்துடன், நாடு முழுவதின் வளர்ச்சிபற்றியும் களப் பணிகளின்மீது பயனுடைய மேல்பார்வையை உண்டாக்கவும் தலைமை அலுவலகத்திற்கு அறிவிக்கக் கள அலுவலர்கள் முக்கிய மானதும் திகைப்புண்டாக்கக் கூடியதுமான பெரும் அளவு பல வகையான அறிக்கைகளை மையத் தொகுப்பு செய்யவேண்டியது சிறப்பாகும்.

இச் செய்திப் போக்குவரத்துப் பிரச்சினைகளின் இடரும் வகையும் எவ்வாருக இருந்தாலும், கள அலுவலர்களை எப்படி நிறுவனக் கொள்கைகளையும் நடை முறைகளையும் உருவாக்க ஆக்க வழியில் பயன்படுத்தலாம் என்பது மிக அடிப்படையான பிரச்சினையாகும். மத்திய கட்டளைகளை ஒரு சில திறமையான அலுவலர்களே நிறை வேற்றுவதில்மட்டும் மன அமைதி கொள்வர், அல்லது 'தலைமை

அலுவலகத்திற்கு வார அறிக்கைகள்' எழுதிக்கொண்டிருப்பவர்களாக இருக்க விரும்புவதில்லை. நிறுவனத் திட்டங்களின் இயக்கும் இவர்களின் ஆட்சி இயல் அனுபவ வளத்தைத் தலைமை அலுவலகம் எளிதாகப் புறக்கணிக்கக்கூடாது. மேலும், முதன்மையான கள அலுவலர்கள் புதிதாக உருவாக்கிய கொள்கைக் கருத்துகளைச் சோதனை செய்ய ஒரு முறையை வழங்கலாம். பொருளை மாற்றவும், முறைகளை மாற்றியமைக்கவும், நிறைவேற்றக் காலத்தை மாற்றவும் இவர்கள் குறிப்புகள் தரலாம். இவைகள் கொள்கைக் குறிக்கோள் சாதனையின், வெற்றி தோல்விகளுக்கிடையேயான வேற்றுமையைக் காட்டும்.

கட்டுப்பாடும் செய்திப் போக்குவரத்தும் ஒன்றையொன்று பிணைக்கின்றன. தலைமை அலுவலகத்திற்கும் களத்திற்கும் இடையேயான செய்திப் போக்குவரத்து வெற்றியும் உறவு வளர்ச்சியும் கட்டுப்பாட்டு முறையேற்கும் பளுவைக் குறைக்கின்றன. களத்தில் என்ன நடக்கிறதென்பதைத் தலைமை அலுவலகம் தெரிந்துகொள்ள கட்டுப்பாடுகள் உறுதியளிக்கின்றன. மற்ற கள அலுவலகங்கள்பற்றிய தலைமை அலுவலகத்தின் சிந்தனையையும் அனுபவத்தையும் கட்டுப்பாடுகள் ஒவ்வொரு கள அலுவலகப் பணிக்கும் வழங்குகின்றன. மேலும், வலிமையற்ற அலுவலகங்களின் திறமையை இவை தூண்டலாம். இத்துடன், கட்டுப்பாடுகளால் கண்டனம், பணியாள் இடமாற்றம், மற்ற ஒழுங்கு நடவடிக்கை போன்றவைகள் ஏற்படலாம். மேலும், கட்டுப்பாட்டு முறைகளையும் செய்திப் போக்குவரத்து முறைகளையும் வேறுபடுத்துவது கடினமாகும். அறிக்கையிடுதல், மேற்பார்வையிடல், தனிப்பட்ட முடிவுகளைப் பின் மறு ஆய்வு செய்தல் போன்றவைகள் கட்டுப்பாட்டு முறைகளாகும். கள அலுவலகங்கள் தலைமை அலுவலகத்திற்கு வாரமொரு முறை புள்ளி விவர விளக்க 'முன்னேற்ற அறிக்கை' (progress report) அனுப்பிக் கொடுக்க வேண்டும். பல கள அலுவலகங்கள் ஒரே பணியைச் செய்யும் முறைகள், சாதனைகள், செலவுகளின் ஒப்பாய்வு, தேவையான பரிகார நடவடிக்கைக்கு அடிப்படையாகும். மற்ற மனிதர்களைப் போல் கள அலுவலர்களும் தோல்விகளை வெளியிடத் தயங்கலாம். மேலும், அறிக்கையிடும் ஏற்பாடுகளும் எழுச்சியற்ற வாலாயமாக (dull routine) மாறிவிடுகின்றன. இத்தகைய ஏற்பாடுகள் வழங்கும் வாய்ப்பைத் தலைமை அலுவலகத்தில் உள்ளவர்களும் களத்தில் உள்ளவர்களும் பயன்படுத்திக் கொள்வதில்லை. கட்டுப்பாட்டின் மற்றொரு கூறுபாடாகிய மேற்பார்வையும் கள அலுவலர்களுக்குச் சினமூட்டுவதாய் இருக்கிறது. இவர்கள் திறமையாய் இருக்கும் வரை மேற்பார்வையாளர் மேலீடாகவும் பயனற்றும் இருக்க வேண்டும். அல்லது இவர் மேல் தோற்றத்தைப் பயன்படுத்திக்

கொண்டு களச் சிப்பந்திகளின் அலுவலகத் தலைவர் தலைமை அலுவலகத்தின் முழு நம்பிக்கையைப் பெற்றிருக்கிறார் என்ற எண்ணத்தைக் குலைக்கலாம். மத்திய பதிலாட்களின் வருகையைக் கள ஆட்சியாளர் வெறுப்புடன் பொறுத்துக் கொள்கிறார். பின் முழுதும் பயன்படுத்த மாதங்கள் அல்லது ஆண்டுகள் ஆகும் என்று இவர் கருதுபவைபற்றி அறிக்கைகளையும் சிபாரிசுகளையும் எழுதுகிறார். கள அலுவலரின் மதிப்பைக் காக்க இவர், மத்திய மேற்பார்வையாளர் எழுதும் அறிக்கையைப் பார்த்துத் தம் சொந்தக் கருத்தையும் எழுதி அனுப்புவது ஒரு முறையாகும். நடைமுறைக் கட்டளைக்கு முறையாகக் கீழ்ப்படிதலின் ஆய்வாளராக இருப்பதைவிட மேற்பார்வையாளர் ஒரு கவுன்சிலராக இருப்பது மற்றொரு மிகச் சிறந்த முறையாகும்.

நிதித்துறையின் பின் தணிக்கையைப்போல், தனிப்பட்ட முடிவின் பின் செய்யும் மறு ஆய்வு, கடந்த தவற்றுக்குக் கண்டனம் தெரிவிக்கலாம்; ஒரு தவறு வருங்காலத்தில் மறுபடியும் ஏற்படாமல் இருக்க எச்சரிக்கலாம்; அல்லது ஒரு சட்டம் அல்லது விதியில் ஒரு மாற்றத்தைச் செய்யலாம். தனித்த நிகழ்ச்சியில் செய்த தவற்றை இத்தகைய மறு ஆய்வு திருத்துவதில்லை என்பது ஒரு முக்கியமான கருத்தாகும். மாதிரி முறையில் நிகழ்ச்சிகளைத் தெரிவு செய்வதுடன் சேரும்பொழுது, நிறுவப் பெற்ற தரங்களோடு இவைகளைச் சரி பார்ப்பதும், குறை நாடுவதைத் தவிர்ப்பதும், நிகழ்ச்சிக்குப்பின் ஆய்வதும் கள ஆட்சி இயலின் சிறப்பான கட்டுப்பாடாகும். இறுதியாக, தலைமை அலுவலகத்திற்கும் களத்திற்கும் இடையே செய்திப் போக்குவரத்து, கட்டுப்பாடு நோக்கங்களுக்காக உள்ள முறையான ஏற்பாடுகளைவிடத் தலைமை அலுவலக முதன்மை அலுவலர்களும் கள அலுவலர்களும் கூடிக் கலக்க வாய்ப்பளிப்பது பொருளுடையதாகும். அமெரிக்க ஐக்கிய நாடுகளிலும் பிற நாடுகளிலும் வட்டார இயக்குநர்கள், நிறுவனத் தலைவர், இவர் உதவியாளர், தொழில் சார்ந்த பிரிவுகளின் தலைவர்கள் போன்றோருடன் தவறாது கூடிக் கலப்பது கள ஆட்சி இயலின் ஒரு பொது இயல்பாகும். இருப்பினும் பிரயாணச் செலவுகள் இத்தகைய மாநாடுகளை ஆண்டிற்கு ஒன்று அல்லது நான்காகக் குறைத்துவிடுகின்றன.[15]

[15] பொதுக்கருத்துகளைக் கொண்டு விவாதிக்கும்பொழுது செய்திப் போக்குவரத்து, கட்டுப்பாட்டு ஏற்பாடுகள் சுவையற்றனவாக இருக்கின்றன. ஒரு குறிப்பிட்ட நிறுவனத்தின் துன்பத்திலிருந்து இவைகளின் முக்கியத்தையும் இடர்களையும் காணலாம். எடுத்துக் காட்டாக, Flory, Anne P., 'Field Administration in O P S (Office of Price Stabilization),' in Symposium on 'Price Control in a Cold War,' Autumn issue of 'Law and Contemporary Problems'. *1954*, Vol. *19*, p. *604* ff. கள தலைமை அலுவலக மாநாடுகளைக் களத்தில் கூட்டலாம். Office of the Administrative Assistant Secretary, United States Department of the Interior, 'Strengthening Management in Interior,' Washington: Government

பல மட்டக் கள அமைப்புப் பிரச்சினைகள்: சில நிறுவனங்கள் மூன்று அல்லது நான்கு அடுக்கு அல்லது மட்ட அலுவலகங்களைப் பெற்றிருக்கின்றன. இவை: தலைமை அலுவலகம், வட்டார அலுவலகம், மாநில அல்லது மாவட்ட அலுவலகங்கள், கவுண்டி அல்லது சமூக அலுவலகங்கள். பெரும் வாடிக்கைக்காரர்களைக் கொண்ட ஒரு நிறுவனத்தில், பெருமளவு களப்பணியுள்ள இடங்களில், வாடிக்கைக்காரர்களுடன் தொடர்பு கொள்ளவேண்டிய பொழுதும் இத்தகைய அமைப்பு வளரத் தொடங்கும். இது நூற்றுக் கணக்கான அல்லது ஆயிரக்கணக்கான தல அலுவலகங்களைக் குறிப்பிடலாம்: 35,000 தபால் அலுவலகங்கள் இருக்கின்றன; வயது முதிர்ந்தோர், எஞ்சியோர் காப்பீடுபற்றிய செயலகம் (Bureau of Old-Age and Survivors Insurance) 500க்கு அதிகமான மாவட்ட அலுவலகங்களைப் பெற்றிருக்கிறது.

பல மட்டக் கள அமைப்புப் பிரச்சினைகளை எளிதில் தீர்க்க முடியாது. முடிவுசெய் அதிகாரங்களைக் கொண்டதும் தொழில் நிறுவனங்கள், மற்ற நிறுவனங்கள், மாநில, தல அரசாங்கங்கள், குடிமக்களில் சில குறிப்பிட்ட வகுப்பினர் போன்றவர்களுடன் பேச்சுவார்த்தை நடத்துதல் போன்ற குறிப்பிட்ட பணியை ஒவ்வொரு மட்டத்திலும் பொறுப்பாகக் கொண்டிருக்கிறது. கீழ்மட்டத்திற்கு மேல் உள்ள ஒவ்வொரு மட்டமும் தன் எல்லைக்குட்பட்டுக் கீழ் நிலை அலுவலகங்களை மேற்பார்வை செய்யவும் இவைகளுக்கு உதவும் பொறுப்புடையதாகும். ஒவ்வொரு வட்டார அலுவலகத்தினுள்ளும் இவ் விரு பொறுப்புகளுக்குத் தொடர்புண்டாக்கவும் நீதி செய்யவும் தேவையிருக்கலாம். இத்துடன், முன் விளக்கிய பிரச்சினைகளாகிய பொது ஆட்சியாளர்களுக்கும் தொழில் சார்ந்த நிபுணர்களுக்கும் இடையேயான அக்கறைத் தகராறு, கள உறவுகள்பற்றியதொரு வட்டாரப் பிரிவை வைத்துக்கொள்ளவேண்டிய பிரச்சினை, செய்திப் போக்குவரத்து, கட்டுப்பாட்டிற்கான ஏற்பாடுகள் போன்றவைகளை வட்டார அலுவலகங்கள் எதிர்நோக்கும்.

இடை நிலை அலுவலகங்கள் தலைமை அலுவலகத்திற்குச் சிறப்புப் பிரச்சினைகளை உண்டாக்குகின்றன. கொள்கையளவில், தலைமை

Printing Office, July *1958* என்ற நூலைப் பார்க்கவும். இது டுல்சா (Tulsa), ஒக்லஹாமா (Oklahoma), யசாமிய்ட் (Yosemite) போன்ற இடங்களில் கள மேலாண்மை மாநாடுகள் நடந்ததைக் கூறுகிறது. கள அலுவலர்கள்பற்றிய கருத்துகளை மாணவர்கள் பெற இந்த அதிகாரம் வாய்ப்பளிக்கிறது. வரி வசூலிப்பில் செய்திப் போக்குவரத்துக் கட்டுப்பாடு பிரச்சினைகளுக்கு, 'Internal Revenue Service': Its Reorganization and Administration, A study prepared for Congress' Joint Committee on Internal Revenue Taxation. Washington: Government Printing Office, *1955*.

அலுவலகம் மேற்பார்வையிடும் வேலைப் பளுவைக் குறைத்துக் கொள்கிறது. செய்திப் போக்குவரத்து வழிகளும் கட்டுப்பாடும் ஒழுங்காக அமைகின்றன. வட்டார அலுவலகங்களுடன் தலைமை அலுவலகமும், மாவட்ட அல்லது மாநில அலுவலகங்களுடன் வட்டார அலுவலகங்களும் இவைகள் தல அலுவலகங்களுடன் தொடர்பு கொள்ளுகின்றன. இருப்பினும், இரண்டு பிரச்சினைகள் எழுகின்றன. தலைமை அலுவலகம் வட்டார அலுவலகத்திற்கு அதிகாரத்தைப் பன்முனைப்படுத்தி வழங்கலாம். ஆனால், வட்டார அலுவலகங்கள் பன்முனைப்படுத்தப்பெற்ற இந்த அதிகாரத்தைக் கீழ் மட்டங்களுக்கு அளிக்கத் தவறலாம். ஒரு வட்டாரத்திற்குள் அதிகாரத்தைப் பன்முனைப்படுத்தினாலும் மேலும் ஒரு பிரச்சினை எழுகிறது. தல அலுவலகச் செயற்பாட்டு வழிகளின் தொடர் பிலிருந்து தலைமை அலுவலகங்களை இடை நிலை மட்டங்கள் அகற்றி விட முனைகின்றன. தல அலுவலகங்களில் 'ஈடுபட்டுள்ளோர்களி' லிருந்து தலைமை அலுவலகத்தில் ஈடுபடாதவர்களை இப்படிப் பிரிப்ப தால் ஒரு நிறுவனத்தின் விளைவுகள் அதிகமாகலாம். இதன் விளை வாக இடைநிலை அலுவலகங்களைப் புறக்கணிக்கும் ஏற்பாடுகள் வளரலாம். எடுத்துக் காட்டாக, தல அலுவலகங்களுடன் நேர்முகச் செய்தித் தொடர்பு கொள்வதையும் தலைமை அலுவலகங்களிலிருந்து மேற்பார்வையாளர்களின் வருகையையும் குறிப்பிடலாம். இத்தகைய புறக்கணிப்பின் விளைவால் வட்டார அலுவலகங்களின் உறுதியும் அதிகாரமும் குறைந்துவிடுகின்றன.

4. களத்தில் நிறுவனங்களுக்கிடையேயான இணைப்பு

கள அமைப்பில் வேறுபாடுகள்: அமெரிக்க ஐக்கிய நாடு களில், களப் பணிகளுடைய ஒவ்வொரு செயலகமும் நிறுவனமும் தனித்தனியே களப்பணிகளை வளர்த்திருக்கின்றன. இதன் விளை வாக, ஐரோப்பிய அரசாங்கங்கள் நிறுவியுள்ளதுபோல் கூட்டரசு அரசாங்கத்தில் இணைந்த கள அமைப்பு இல்லை. இதற்குப் பதிலாக, நூற்றுக்கு அதிகமான தனித்த களப்பணிகள் இதற்கு இருக் கின்றன. இவை ஒவ்வொன்றிற்கும், தொடங்கி நடத்தும் நிறுவனம், கள அலுவலகங்களை அமைத்துக் கொடுக்கிறது. இவைகளின் வட்டார எல்லைகளை வரையறை செய்கிறது. நிறுவனச் செயற் பாட்டையொட்டித் தொழில் சார்ந்த, ஆட்சி இயல் தேவைகளுக்கேற்ப விரும்பத்தக்க அளவிற்குப் பன்முனைப் படுத்தவேண்டிய அதிகாரத்தை இது நிர்ணயம் செய்கிறது. ஆனால், அரசாங்கத்தின் பரந்த நலன் களை மனத்தில் கொண்டு நிறுவனம் இவைகளைச் சிறிதளவே செய்

கிறது. ஓரளவு, கள அமைப்பின் வேறுபாட்டிற்கு ஆட்சி இயல் அல்லது பணியாள் வசதியும் சிறிது காரணமாகலாம்; களக்கேந்திரத் தெரிவைப் பாதிக்கும் அளவு அரசியல் நெருக்கம் இருக்கலாம்; அதிகாரத்தைப் பன்முனைப்படுத்த வேண்டியதையும் நிறுவனங்களுக்கிடையேயான ஒத்துழைப்பு விழைவை அறிய முடியாததாலும் இந்நிலை ஏற்படலாம்.

இருப்பினும், இவைகளின் சிறப்பை மிகைப்படுத்தலாம். மக்கள் தொகைக் கணக்கு எடுப்பு, நீராவிப் படகுகளைப் பார்வையிடல், தேசீயப் பூங்காக்களை நடத்துதல், தொழிலாளர் தகராறு தீர்த்தல், அல்லது இந்திய சேம நலங்களை மேற்பார்வையிடுவதற்கான நடவடிக்கைகளிலிருந்து வேளாண்மைப் பொருள் உற்பத்தி நடவடிக்கைக்கான காரணங்கள் சிறப்பானவையாக இல்லை. ஏனெனில், அரசாங்கத் தொடர்புடையவைகளில் இவைகளின் தன்மையும் தோற்றமும் கள அமைப்பில் இயற்கையாகிவிட்டன. வட்டார எல்லைகளை வகுத்தல், கள அலுவலகங்களை அமைத்தல், அதிகாரத்தைப் பன்முனைப்படுத்தல் போன்றவைகளின் கூறுபாடுகளைச் சிரமமின்றித் தொகுத்துகூறலாம். இருப்பினும், ஒவ்வொரு கூறுபாடும் நிறுவனத்திற்கு நிறுவனம், பணிக்குப் பணி ஒப்பீட்டு அடிப்படையில் மாறலாம். இதன் விளைவாக, ஒரு விழிப்புள்ள தொடர்புடைய முறையில் கள அமைப்பை அணுகினும் மாறுபட்ட ஏற்பாடுகளில் முடிகின்றன.

இருப்பினும் கள அமைப்புகளுக்குள் ளிருக்கும் வேறுபாட்டை மிகைப்படுத்தலாம். இதை அமெரிக்காவில் மிகைப்படுத்தியுள்ளனர். ஒவ்வொரு நிறுவனத்தின் பணியிலும் இதன் உட்பணியிலும் தனித்த ஒரு களப்பணியை உண்டாக்கலாம். ஆகவே, ஒரு நிறுவனத்தின் தனித்தபெரிய நோக்கத்திற்கான இணைந்த களப்பணிக் கருத்தைக் கூட இது அழித்துவிடலாம். சில நிகழ்ச்சிகளில் வேறுபாடு உண்மையில் தேவையாகும்பொழுது, கள அமைப்பில் நிறுவனங்களுக்கிடையேயான இணைப்பின் தேவையை நாம் ஒரு வழியில் ஏற்க வேண்டும். இத் தேவையைச் சமாளிக்க எடுத்துக்கொண்ட முயற்சி ஐந்து முடிவுகளைக் கொடுத்திருக்கிறது. இவைகள் : வட்டார எல்லைகளையும் கள அலுவலகங்களையும் அமைப்பதில் சீரான தன்மை; சேவை, கட்டுப்பாட்டு நிறுவனங்களின் இணைப்புப் பொறுப்புகள்; முறையணையா இணைப்பில் சார்ந்திருத்தல்; ஜனாதிபதிக்குப் பதிலாளாய் வட்டார இணைப்பாளரை அமர்த்துதல்; கமிட்டிகளையும் கமிஷன்களையும் பயன்படுத்தல்.

வட்டார எல்லைகள் பொருத்தமாக அமைவதைக் காட்டிலும் வட்டார அலுவலகம் பொருத்தமாக அமைவது ஒரு குறிக்கோளாகும்.

போக்குவரத்து வசதியுடன் கூடிய தொழில் கேந்திரங்களாக உள்ள திற முறையில் அமைந்த பெரிய மாநகர்களில் அலுவலக இடம், குடியிருப்பு வசதி, பள்ளிக்கூடங்கள், கலாச்சாரப் பொழுதுபோக்கு வசதிகளோடு கூடிய இடங்களில் கூட்டரசு நிறுவனங்கள் அமைவது இயற்கையான போக்காக உள்ளது. நியூயார்க், சிகாகோ, சான் பிரான்சிஸ்கோ போன்ற மாநகர்களை அடிக்கடி தெரிந்தெடுக்கின்றனர். லாஸ் என்ஜெல்ஸ் (Los Angeles) உட்பட எண்ணிறந்த மாநகர்கள் சான்பிரான்சிஸ்கோவைவிட மக்கள் தொகையால் பெரியனவாக இருக்கின்றன. போஸ்டன், அட்லாண்டா, டென்வர் (Denver) போன்ற மாநகர்கள் இயற்கையான வட்டாரக் கேந்திரங்களாக இருந்து கூட்டரசு வட்டார அலுவலகங்களைக் கவர்கின்றன. இணைந்த துறைமுறைக் களப்பணிகளற்ற தனித்த துறைகள், பொதுவான மாநகர்களில் கள அலுவலகங்களை அமைத்துக்கொள்ளத் தம் செயலகங்களை அமைத்துக்கொள்ளத் தூண்டுகின்றன. முடியுமானால் இவைகளைப் பொதுவான கட்டிடங்களிலே அமைத்துக்கொள்ளுகின்றன. சில மாநகர்களில் உள்ள கூட்டரசு அலுவலகக் கட்டிடத்தில் அல்லது பெரிய தபால் அலுவலகக் கட்டிடத்தில் பல நிறுவனங்கள் வாடகைக்கு இருக்கும். மற்ற மாநகர்களில் கூட்டரசுப் பணியாள் தொகுதியும், இதே செயலகங்களில் உள்ளவர்களும், பலவகையான கூட்டரசிற்குச் சொந்தமானதும் வாடகைக்கு எடுத்துக்கொண்டதுமான இடங்களில் சிதறி வாழ்கின்றனர். தலத் தொலைபேசி வழிகாட்டியில் 'அமெரிக்க அரசாங்கத்'திற்குக்கீழ்க் குறிப்பிட்டுள்ளவைகளை ஒருமுறை பார்த்தால், குறிப்பிட்ட மாநகரில் உள்ள கூட்டரசுக் கள அலுவலகங்களின் இடங்களையும், அலுவலக ஏற்பாடுகளையும், வகை, எண்ணிக்கை போன்றவைகளையும் தெற்றென அறிந்துகொள்ளலாம்.

சேவை, கட்டுப்பாடு நிறுவனங்களின் இணைப்புச் சக்திகள்: வட்டார எல்லைகளிலும் தலைமை அலுவலகங்களிலும் ஒற்றுமை வேற்றுமையில் எத்தகைய இறுதியான உடன்பாடு இருந்தாலும், களத்தில் நிறுவனங்களுக்கிடையேயான இணைப்புகள் தேவையாகின்றன. அலுவலகம், களஞ்சியவசதி, வாகன வசதிகள், தளவாடங்கள், பணியாள் தொகுதி, கொள்முதல் போன்ற பொதுச் சேவைகளில் சிக்கனத்தை வலியுறுத்த வரலாற்று முறையில், முதலில் இணைப்புமுறை வளர்ச்சியடைந்தது. 1921-ல் இருந்து 1933 வரை கூட்டரசு இணைப்புப்பணி, கூட்டரசுத் தொழில் கழகங்களின் எல்லை இணைப்பாளர்களின் வேலை மையமாக இருந்தது. இவைகள் இரண்டும் பட்ஜெட் செயலகத்தைப்போல அமைந்து இயங்கின. பொதுப்பணி ஆட்சி, சிவில் சர்விஸ் கமிஷன், பொதுக் கணக்கு வைப்பு அலுவலகம், கருவூலத்துறையின் பட்டுவாடாப் பிரிவு

போன்ற நிறுவனங்களின் வேக நிர்ணயப் பங்கு தொடர்ந்து வலியுறுத்தப்படுகிறது.

ஏனெனில் எல்லா இயங்கும் நிறுவனங்களும் சேவை, கட்டுப் பாட்டு நிறுவனங்களோடு பணியாற்றவேண்டும். மூன்று வழிகளில் இவைகள் கள ஆட்சி இயலில் சூழல் வாய்ப்பைப் பெறலாம். சேவை, கட்டுப்பாட்டு நிறுவனங்கள் சொந்தமாகக் கள அலுவலகங்களை ஏற்படுத்திக்கொண்டு அதிகாரத்தை வழங்கும்வரை இயங்கும் நிறுவனங்கள் களத்தில் உள்ளவைகளுடன் இணையமுடியாது. பதிலாக, வாஷிங்டனுக்கு வாலாயக் கடிதங்கள் (routine papers) போய்க் குவிகின்றன. ஒவ்வொரு தனிப்பட்ட கொடுக்கல் வாங்க லுக்கும் ஆதாரச் சான்றாக உறுதிச் சீட்டுகளைக் கூட்டரசு நிறுவனங் கள் வாஷிங்டனில் உள்ள பொதுக் கணக்குவைப்பு அலுவலகத்திற்கு அனுப்பிவைக்கவேண்டியவரை, 'அமெரிக்க ஐக்கிய நாடுகள் முழுவதி லிருந்தும் உறுதிச் சீட்டுகளை வாஷிங்டனுக்கு வண்டி வண்டியாக ஏற்றியனுப்பவேண்டும்'.[16] இரண்டாவதாக, சேவைகட்டுப் பாட்டு நிறுவனங்கள், தம் சொந்த வட்டார நிறுவனங்களை மாநகர்களில் தெரிவு செய்தல், கூட்டரசு வட்டார கேந்திரங்களைத் தேர்ந் தெடுத்து வளர்ப்பதை நேர்முகமாகப் பாதிக்கலாம். மற்றவைகள் சமமாக இருந்தால், உண்மையாகவே, முதன்மையான வட்டார மேலாண்மைச் சிப்பந்திகளைச் சேவை, கட்டுப்பாட்டு அலுவலகங் களுக்கு அருகில் வைப்பது எல்லா இயங்கும் நிறுவனங்களுக்கும் வசதியாக இருக்கும். மூன்று, பெரும் அலுவலகக் கட்டிடங்கள் உள்ள நகரங்களை நிறுவனங்கள் தேர்ந்தெடுக்கப் பொதுப்பணிகளின் ஆட்சி நிறுவனம் தூண்டலாம். நிறுவனங்களைக் கவரத் தக்கத் தோற்றமுடைய நகரங்களில் வட்டாரத் தலைமை அலுவலகங்களை அமைக்கலாம். மேலும், மேலாண்மைப் பணிகளின் இணைப்பு, தேவைக்குக் குறைவாய் உள்ளதென்பது உண்மையாகும்.[17]

முறையணையா இணைப்பு: (Informal co-odination) பெரும்பாலும் கட்டுப்பாடற்ற நிறுவனங்களில் அதிகாரபூர்வமான இணைப்பு முறையை ஏற்படுத்த விருப்பு இருந்து வருகிறது. முறை

[16] *அரசாங்கத்தின் நிர்வாகப் பிரிவின் அமைப்புபற்றிக் கமிஷன்* (முதல்). 'Budgeting and Accounting,' p. *41* ff., Washington: Government Printing Office, *1949*. The Second Hoover Commission's 'Task Force Report on Budgeting and Accounting' (*1955*) reported 'Substantial progress in changing over to modern Commercial-type audit performed at the site of agency operations' (p. *64*.)

[17] *ஒரு துறையின் களச் சிப்பந்திகளுக்குப் பணியாற்ற வட்டார மேலாண்மைப் பணி அலுவலகங்களை அமைப்பதுபற்றிய ஆய்விற்கு*, Eley, Lynn W., 'The Decentralization of Business Services in Agricultural Research Service,' Inter-University Case Series No. *40*, University Ala.: University of Alabama Press, 1958.

யணையா ஒழுங்கற்ற கள இணைப்பு உள்ளதென்பதை ஏற்கத்தான் வேண்டும். இது பெரிதும் இரு வழிக் கூட்டுறவேயாகும். பல்வேறு நிறுவனங்களில் அலுவலர்களுக்கிடையே சொந்த உறவு அடிப்படையில் இது இயங்குகிறது. இது, ஒரு நிறுவனம் மற்றொன்றுடன் தொடர்பு கொள்வதைச் சார்ந்திருக்கிறது. ஒன்றுக்கொன்று தொடர்புடைய குறிப்பிட்ட பிரச்சினைகளைப்பற்றியதாக இருக்கிறது; இறுதியாக, நிறுவனப் பணிகளின் தொடர்புடைய தன்மையைப் பொறுத்து இருக்கிறது ; மேலும், இவைகளின் அலுவலர்களுக்கு ஒதுக்கி வழங்கிய பகுதியைச் சார்ந்தும், குறிப்பிட்ட நிறுவனங்களுக்கான பன்முனைப்படுத்தப் பெற்ற அதிகாரத்தைச் சார்ந்தும் இருக்கிறது.

தேவையான அளவு முறையணையா இணைப்பை உறுதிப்படுத்த வேண்டிய நிபந்தனைகள் போதுமானவையாக இல்லை. எனவே, இதை உண்டாக்க மனமாற முயலவேண்டும். முறையணையாக இணைப்பைப் பெறப் பரவலாக முயற்சிகள் நடந்தன. பல நகரங்களில் 1920-ல் இருந்து 1930 ஆம் ஆண்டு முடிய, பட்ஜெட் செயலகத்தின் கூட்டரசு இணைப்புப் பணி, உயர் அதிகாரிகளைக் கொண்ட கூட்டரசுத் தொழிற் கழகங்களுக்கு ஆதரவளித்தது. கொரியாப் போரின்போது, பொருளாதார வளங்களைத் திரட்டிய நிறுவனங்கள் பெரும்பாலும் வட்டார எல்லைகளையும் தலைமை அலுவலகங்களையும் ஒட்டியே செயல்பட்டுவந்தன.

வட்டார இணைப்பாளர்கள்: நாட்டின் ஒவ்வொரு வட்டாரத்திலும் கூட்ட ரசுச் செயற்பாடுகளுக்காக ஓர் இணைப்பாளரை நியமிக்க வேண்டுமென்று அடிக்கடி கூறும் கருத்தாகும். இப் பெயர் தவறான கருத்தைத் தெரிவிக்கிறது. வட்டாரங்களில் உள்ள கூட்டரசு அலுவலர்களுக்கு இணைப்பு அதிகாரபூர்வமான கட்டளையாகத் தோன்றலாம். நிறுவன அலுவலர்கள் பொதுப் பிரச்சினைகளையும் இடர்களையும் சமாளிக்க இணக்கத்தைப் பயன்படுத்தித் தகராறுகளையும் தடுமாற்றங்களையும் தவிர்க்க வாஷிங்டனுக்கு அறிக்கை அனுப்புவதையும் இது குறிப்பிடலாம். வட்டாரத்தில் உள்ள மாநில அரசாங்கங்களுக்கிடையேயும், நிறுவனங்களுக்கிடையேயும் பொதுவாக இசைவை இது உண்டாக்கலாம். அமெரிக்கச் சிந்தனையிலும் நடைமுறையிலும் இக் குறைந்த அளவு கருத்தே ஆதிக்கம் செலுத்தி வந்துள்ளது.

இக் கருத்தையொட்டி, 1920க்கும் 1930க்கும் இடைப்பட்ட காலத்தில், பட்ஜெட் செயலகக் கூட்டரசு இணைப்புப் பணியின் 'நிலப்பரப்பு இணைப்பாளர்கள்' (area coordinators) இருந்தனர் ; 1930க்கும்

1935க்கும் இடைப்பட்ட காலத்தில் தேசீய நெருக்கடிக் கவுன்சிலின் இயக்குநர்கள் இருந்தனர். 1943க்கும் 1953க்கும் இடைப்பட்ட காலத்தில் பட்ஜெட் செயலகத்தின் மேற்கு, மத்திய மேற்குப் பகுதிகளின் நான்கு கள அலுவலகத் தலைவர்கள் இருந்தனர்.[18] இவைகளில் எல்லாம், நிறுவனங்களுக்குள் கூட்டுறவை வளர்க்கவும் வாஷிங்டனுக்கு அறிக்கைகள் அனுப்பவும் இணக்கத்தையும் நல்லுறவையும் பணிகளாக ஒதுக்கி வழங்கினர். இத்தகைய ஏற்பாடுகளின் இடையிடையே நின்று மறுபடியும் நிகழ்கின்ற இயல்பு குறிப்பிடத் தக்கதாகும். இவைகள் நீக்கப்பட்டபின் காலி இடந்தான் ஏற்பட்டது. காலியிடத்தை நிரப்பவில்லை.

இருப்பினும், ஜனாதிபதியின் பிரதிநிதியாக ஒருவர் இருக்கவேண்டும்; அல்லது நாட்டின் பல்வேறு வட்டாரங்கள் ஒவ்வொன்றிலும் இவரது பதவிக்குப் பிரதிநிதி இருக்கவேண்டுமென்பது போன்ற பல திட்டங்கள் இப் பொருள் குறித்து இருக்கின்றன.[19] ஆனால், ஜனாதிபதிப் பதவியை வலுப்படுத்தக் காங்கிரஸ் தயங்குகிறது. குறிப்பாகக் காங்கிரஸ் உறுப்பினர் களத்தில் ஜனாதிபதியின் அதிகாரத்தை வலுப்படுத்துவதை எதிர்க்கின்றனர். இவர்களின் சொந்தத் தலக் கருத்தும் தல அக்கறைக் குழுக்களின் கருத்தும் சமமாகி நிர்வாகத் துறையின் போட்டிக் குள்ளாகலாம். மேலும், ஜனாதிபதியின் பதிலாட்கள் முழுமையான திட்டங்களை உருவாக்கி, இவைகளுக்கு வட்டரா ஆதரவைத் தேடிக் கொள்ளலாம். இது சட்டமியற்றுநரின் சுயேச்சையைக் குறைத்துக் கொள்கையை உருவாக்குவதில் இவர்களுக்குள்ள பங்கைக் குறைக்கலாம். நிறுவனப் போட்டி கடுமையாகவுள்ள நீர்வளப் பகுதியில் ஜனாதிபதியின் பிரதிநிதிகள் கவனம் செலுத்தலாம். காங்கிரஸ் உறுப்பினர் சட்டத்தால் தம் சொந்த மாவட்டங்களில் அரசியல் முக்கியத்துவமுடைய 'ஆறுகள், துறைமுகங்கள்' பற்றிய திட்டங்களைத் தொடர்ந்து வளர்க்கமாட்டார்கள். காங்கிரஸ் உறுப்பினர்கள் கள

[18] கூட்டரசு இணைப்புப்பணி, தேசீய நெருக்கடி கவுன்சிலின் களப்பணிபற்றிய திறனாய்வைப் பின்வரும் நூலில் காணலாம்: Fesler, James W., 'Executive Management and the Federal Service,' in President's Committee on Administrative Management, 'Report with Special Studies', p. 279 ff., Washington: Government Printing Office, 1937. That of the Bureau of the Budget Field, Offices is well covered in Latham, Earl, 'Executive Management and the Federal Service,' Public Administration Review, 1945, Vol. 5, p. 16 ff.

[19] See Fesler, op. cit. in Note 18 above, p. 291 ff.; Special Committee on Comparative Administration, Committee on Public Administration, Social Science Research Council, 'Memorandum on Regional Coordination', p. 12, 21-23, Washington, March 1943; McKinly, Charles, 'Uncle Sam in the Pacific Northwest, p. 607 ff., Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1952.

அலுவலகங்கள்பற்றிப் பெருவிருப்புக் காட்டுவதில்லை. ஏனெனில், இவ் வட்டாரங்கள் ஒரு செனெட்டர் அல்லது பிரதிநிதியின் தேர்தல் தொகுதியைவிடப் பெரியனவாய் இருக்கின்றன. எனவே பதவிகளுக்கான இவரது கட்சி சார்ந்த கோரிக்கைகள் வலிமை இழந்துவிடலாம். இத்தகைய புதிய முறைகளைக் காங்கிரஸ் ஏற்கத் தயங்குவதை ஆட்சி இயல் நிறுவனங்கள் சரிக்கட்டி இருக்கின்றன. கூட்டரசுத் துறைகளும் செயலகங்களும் எந்த வெளியாருடைய ஸ்தல இணைப்பைவிட சுய ஆட்சியை விரும்புகின்றன. நாம் பார்த்தது போல், செயலகக் களப்பணிகளைத் துறைத் தலைவர்கள் இணைக்க முயல்வதைச் செயலகங்கள் எதிர்க்கலாம்; இணைப்பு ஏற்பட்டாலும் வட்டார இயக்குநரின் அதிகாரங்களைச் சூதற்றதாக வைத்துக் கொள்ள நாடலாம். ஜனாதிபதியின் இணைப்பாளருக்கு எதிர்ப்பு இன்னும் கடுமையாகலாம்.

கமிட்டிகளும் கமிஷன்களும்: முறையணையா இணைப்பிற்கும் அரசாங்கம் விரவிய பொறுப்புகளுடன் நியமனமான இணைப்பாளருக்கும் இடையே கமிட்டிகளும் கமிஷன்களு மிருக்கின்றன. ஒரு குறிப்பிட்ட பகுதியின் பொதுவான பொருள்பற்றிய கூட்டரசு நிறுவனங்களின் பிரதிநிதிகள் இவைகளில் இருக்கின்றனர். தற்கால வரலாற்றில் எடுத்துக் காட்டுகள் நிறைய இருக்கின்றன.

'பொதுவாக இணைப்பு' என்று ஒன்றுமில்லை. வரையறை செய்தற்குரிய பொருள் அல்லது பிரச்சினைபற்றிய இணைப்பு எப்பொழுதுமே இருக்கிறது. கூட்டரசு நிறுவனங்களின் பிரதிநிதிகளனைவரையும் ஒன்று திரட்டி அமைக்கும் மாநாடுகள், கமிட்டிகள், கமிஷன்கள் போன்றவைகள் இணைப்புக் கருவிகள் என்ற முறையில் மதிப்பிற்குரியனவல்ல. பல நிறுவனங்களுக்குப் பொதுவான அக்கறையொன்றில் கமிட்டிகள் கவனம் செலுத்துமானல் மதிப்பு இருக்கும். மற்றவைகளின் நடவடிக்கைகள் திட்டங்கள்பற்றி இவைகள் ஒவ்வொரு பிரதிநிதிக்கும் தகவல் கொடுக்கலாம்; மேலீடான தடைகளை விலக்க உடன்பாடு காண உதவலாம்; முக்கியமாகப் பாதிக்கப்பட்ட நிறுவனங்கள் கருத்தில்லாதிருப்பவைகளில் செயல்படவும், நேர்மையான விளக்கம் கொடுக்கமுடியாததால் உறுதியான ஒரு நிலையை ஏற்க முடியாத ஒரு கமிட்டி உறுப்பினர் பகுத்தறிவு ஆய்வுச் சூழ்நிலையை ஏற்படுத்திக்கொண்டு மேலும் ஓர் இசைவைப் பெறலாம்.

உணர்ச்சிகளைத் தூண்டுகின்ற பிரச்சினைகள், நிறுவனத்தின் மதிப்பைப் பாதிக்கின்றவை, பொதுக் கொள்கையில் வேறுபட்ட கருத்துகள் போன்றவைகளில் களத்தில் உள்ள கமிட்டிகள் வழக்கமாகவே முடிவு காணமுடியாமல் இருக்கின்றன. நிறுவனப் பிரதி

நிதிகளின் கமிட்டிகள் பெரும்பான்மை வாக்குகளால் இயங்குவதில்லை. ஒவ்வொரு நிறுவனத்திற்கும் சொந்த சட்டப் பொறுப்புகள் இருக்கின்றன. இசைவைத் தர மறுக்க இதற்கு உரிமையுண்டு. கமிட்டியின் பெரும்பான்மை ஆதரவைப் பெற்ற திட்டம் வெற்றிபெற இதன் கொள்கைகளில் அல்லது நடவடிக்கைகளில் மாற்றம் தேவையானால் ஒவ்வொரு நிறுவனமும் முழுமையான ரத்து அதிகாரத்தைப் பயன் படுத்திக்கொள்ளலாம். மேசையைச்சுற்றி மனிதர்களை அமர்த்திக் கொண்டு முடிவை ஏற்க மறுக்கும் ஒருவர்மீது முடிவைத் திணிக்க முடியாதென்பதற்குத் தெளிவான சான்றுகளிலிருக்கின்றன.

5. இயற்கை வளங்களும் கள ஆட்சி இயலும்

பள்ளத்தாக்கு நிலையங்கள் : நாட்டின் இயற்கை வளங்களின் வளர்ச்சி வழக்கமான கள ஆட்சி இயல் முறைகளுக்குக் கடுமையான அறைகூவலாகும்.[20] 1933ஆம் ஆண்டில் (தென்னசி வாலி அத்தாரிட்டி T. V. A.) தென்னசி பள்ளத்தாக்கு நிலையம் அமைந்ததும், இதன் பணிகளுக்காகப் பெற்ற புகழுரையும், ஒரு நதிப் பள்ளத்தாக்கின் கூட்டரசுப் பணிகளைப் பல வாஷிங்டன் செயலகங்களின் இணைந்த கள பதிலாட்கள் நிறைவேற்றத் தேவையில்லையென்பதற்குத் திட்டவட்டமான சான்றுகள் இருக்கின்றன. பதிலாக நதிப் பள்ளத்தாக்கில் தலைமை அலுவலகத்தை அமைத்துக்கொண்ட ஒரு கூட்டரசு நிறுவனம், பல தேசீயச் செயலகங்களை நீக்கிவிட்டு அந்த இடத்தில் மற்றவைகள் இயங்க விதிகளை அமைக்கலாம். நாட்டின் மற்ற பகுதிகளில் பள்ளத்தாக்கு நிலையங்களை அமைக்கப் பல திட்டங்கள் இருந்தாலும் டி. வி. ஏ.யைப் (T. V. A.) போன்றதொரு நிலையம் இன்னும் அமையவில்லை.

கள ஆட்சி இயல் பிரச்சினைக்குப் பள்ளத்தாக்கு நிறுவனங்கள் விடையாகா என்பது பொதுக் கருத்தாகும். பள்ளத்தாக்குகள் மாறுபட்டவை ; மிசௌரி (Missouri)யின் பருமனில் தென்னசி பதின் மூன்றில் ஒன்றேயாகும். உண்மையில் மிசௌரி பள்ளத்தாக்கு அமெரிக்க ஐக்கிய நாடுகளில் ஆறில் ஒரு பங்காகும். பருமனில்

[20] இதுபற்றிய நூல்கள் பல. இவைகளில் மிகப் பயனுடையவை: 'River Basin Development and Water Resources,' which are the spring and summer issues of 'Law and Contemporary Problems,' *1957*, Vol. *22*, p, *155* ff. Mckinley op. cit. in note *19* above; Hart, Henry C., 'The Dark Missouri,' Madison: University of Wisconsin Press, *1957*. Martin, Roscoe C., ed. T. V. A. 'The first twenty years, University Ala., and Knoxville Tenn: University of Alabama and Tennessee Presses, *1956*; First and second Commission on Organization of the Executive Branch of the Government,' Reorganization of the Department of Interior,' and water Resources and Power, *1955*, Washington: Govt. Printing Office.

மட்டும் வேறுபாடுகள் இல்லை. பிரச்சினைகள் மாறுகின்றன; ஒரு மேற்கு நதிப் பள்ளத்தாக்கில், விவசாயத்திற்கு நீர்ப்பாசனம், நகரங்களுக்குக் குடி தண்ணீர், தொழிற்சாலைகளுக்கு நீர்வசதி போன்றவைகள் முதன்மையான கோரிக்கைகளாகும். தென்னசிப் பள்ளத்தாக்கில் வெள்ளக் கட்டுப்பாடும் கப்பற் போக்குவரத்தும் முதன்மை இடம் பெறுகின்றன. அரசியல், ஆட்சி இயல் பிரச்சினைகளும் மாறுகின்றன. மிசௌரியைப் போன்ற ஒரு பெரிய பள்ளத்தாக்கின் பல்வேறு பகுதிகளின் பொருதுகின்ற நலன்களை அரசியல் கலையைத் திறமையோடு செயல்படுத்துகின்றவர்களே பொருந்தச் செய்ய முடியும். 1933-ல் தென்னசி பள்ளத்தாக்கில் இருந்ததைக்காட்டிலும் மேற்குப் பள்ளத்தாக்குகளில், உள்துறை, வேளாண்மைத் துறைகளின் முக்கியமான செயலகங்கள் சுறுசுறுப்பாய் இருக்கின்றன. உண்மையில், உள்துறையின் பெருமளவு செயல்கள் மிஸிஸிப்பிக்கு மேற்கேதான் நடக்கின்றன. மேலும், T. V. A.யின் அனுபவத்தை அப்படியே வேறெங்கும் மாற்றிவிடமுடியாது. ஏனெனில், இதன் தன்னிகரற்ற தன்மை, செய்ம்முறைப் பண்பு, ஜனாதிபதியிடமிருந்து பெற்ற அக்கறை போன்றவைகள் இப்பொழுது நிறுவப்பெறும் எண்ணிறந்த பள்ளத்தாக்கு நிலையங்களில் நிலவும் என்று எதிர்பார்க்க இயலாது.

பள்ளத்தாக்கு நிலையங்களின் பல்வினப் பெருக்கம், இதற்குமுன் கண்டிராத பிரச்சினைகளை உண்டாக்கும். மிஸிஸிபியின் பெரிய கால்வாயில் பாயும் நீரின் அளவு அல்லது மின்சக்தி விற்பனைபற்றி ஒரு பள்ளத்தாக்கு நிலையம் முடிவு செய்துள்ளதை அண்மையில் உள்ள பள்ளத்தாக்கு நிலையங்களின் நலன்களுடன் இணைத்துக் கொள்வது தேவையாகும். இயற்கைவளப் பணிகளைப் பல பள்ளத்தாக்கு நிலையங்கள் எடுத்துக்கொண்டால், பல முக்கியமான தேசீயச் செயலகங்களுக்கு மிகப் பெரிய அறைகூவலாக உருவாகலாம். செயலகங்கள் கடும் எதிர்ப்பை எழுப்பியதோடு, பகுப்பாய்வு, நிர்ணயம், தகவல் தொடர்பு, இயற்கை வளங்கள்பற்றிய தேசீயக் கொள்கையைச் செயல்படுத்துதல் போன்றவைகளைச் செய்ய வாஷிங்டனில் உள்ள அமைப்பு தன்னைச் சமாளித்துக்கொள்ள இத்தகைய நிலையங்களை அமைக்கச் சிந்திக்கவேண்டும். பள்ளத்தாக்கு நிலையங்கள் ஏற்பட்டாலும் இப் பொறுப்புகள் எல்லாம் இருந்தே தீரும்.

பெரும் திட்டமிடத் தேவைகள்: இருப்பினும் இன்னுமொரு கருத்தைக் கூறலாம். இயற்கை வளங்கள்பற்றிய களப் பணிகளைப் பள்ளத்தாக்கு நிலையங்கள் அகற்றிவிடவேண்டுமென்று கூறுவது இணைப்புப் பிரச்சினைகளுக்குத் தெளிவாகத் தீர்வு காணுவதில் மயக்கமுண்டாக்கலாம். 'இயற்கை வளங்கள்' பலவற்றை உட்கொண்ட

தென்றும் போதுமான அளவு உட்கொண்டதில்லை என்ற கருத்திலிருந்தே இக் குழப்பம் எழுகிறது. முதலில், கால்வாய்களில் பாயும் நீர்க் கட்டுப்பாடு பயன்பாடு போன்றவைகளில் கவனம் சென்றது. ஆனால், 'இயற்கை வளங்கள்' என்பது மிகப் பலவற்றை உட்கொண்டதால் உண்மையில் தெளிவற்ற கோட்பாடாகும். நிலம் (எனவே வேளாண்மை), தாதுப் பொருள்கள் (எனவே சுரங்க வேலைகள்) காடுகள், நீரின் மிக இயல்பான பயன்பாடுகள், (எனவே பொழுது போக்கிற்கான மீன்பிடித்தல், கழிவு நீர் அகற்றல், கொசுத் தடை) போன்றவைகள் இதில் அடங்கி இருக்கின்றன. இவ்வளவு பெரிய தேசீயப் பொறுப்புகளைக் குறிப்பிட்ட வட்டாரங்களின் நலன் களுக்காகத் தொடங்கிய நிலையங்களிடம் விட்டுவைக்கலாமா ?

'இயற்கை வளங்கள்' என்பது அவ்வளவு திட்டவட்டமான தன்று. இயற்கை வளப் பணிகளைக் கூட்டரசு நிறுவனங்களுக்கு நேராக ஒப்படைப்பதில்லை. வரி வசூலிப்பு, சமூகப் பாதுகாப்பு, பாங்கிங், அரசாங்கம் கடன் கொடுத்தல், கூட்டு முயற்சியும் நேர்மையான தொழில் தரமும், சிறிய தொழில்கள், சட்ட நிறைவேற்றம், எடுத்துக் காட்டுகளைத் தெரிவு செய்தல் போன்றவைபற்றிய நிறுவனங்களில் இது உண்மையாவதைக் காணலாம். கூட்டரசு அரசாங்கத்தின் ஒரு சில செயல்களுக்கு மேல் இணைப்பின் தேவையைப் பள்ளத்தாக்கு நிலை யங்கள் உண்மையில் வழங்கமுடியாது. மேலும் பள்ளத்தாக்கு நிலை யங்கள் முழுதும் வட்டார வளர்ச்சியில் ஈடுபடவிரும்பினால் 'இயற்கை வளங்கள்' போதுமானவையாக இரா. தென்னசி பள்ளத்தாக்கு எடுத்துக்காட்டு மட்டுமன்றி, இதற்கு முன் பயன்படுத்தியதைவிட மேலானதொரு கருவியைக் கண்டுபிடிக்கவும், நீர்மின்சார சக்திகளைக் கட்டுப்படுத்தும் எவரும் வட்டார வளர்ச்சியில் நல்லாற்றல் பெறலா மெனும் விழிப்பும், வடமேற்கு பசிபிக் வட்டாரத்தைப்போல் பள்ளத் தாக்கு நிலையங்களை முழுமையாகத் திட்டமிடுபவைகளாக ஏற்றுக் கொள்வதும் இயல்பேயாகும். ஆனால், முக்கிய திட்டமிடும் கொள்கையில் பல கூட்டரசு நிறுவனங்கள் இணக்கத்தை எதிர்க்கலா மென்பதைப் பள்ளத்தாக்கு நிலையங்கள் அறியலாம்.

வாஷிங்டன் முடிவு: பள்ளத்தாக்கு நிலையங்களின் பெருக்கத் திற்கு எதிரான வழக்குகளில் எல்லாக் கருத்துகளையும் சரியானவை யென்று ஏற்கத் தேவையில்லை. முன்னால் இருந்த ஆர்வத்தைக் குலைக்கப் போதிய கருத்துகள் இவைகளில் இருக்கின்றன. இயற்கை வளங்கள்பற்றிய அரசாங்க களப் பணிக்கு மற்ற கள நடவடிக்கைகளைக் காட்டிலும் தீர்வு தேவையாகிறது. இவ் விடருக்கு வாஷிங்டன் தீர்வு அவசியமாகத் தோன்றுகிறது. பொறியியலாரின் அணி, உள் துறையின் நிலம் திருத்தும் செயலகத்தின் போட்டி குறிப்பிடத்தக்க

தாகும்.[21] இவை இரண்டுமே அணைக்கட்டுகளைக் கட்டியவை. இவைகளுக்குவேறுபட்ட முதன்மைகள் உண்டு. எடுத்துக்காட்டாக, நீர்ப்பாசனம் வெள்ளக் கட்டுப்பாடு, இரண்டிற்கும் வேறுபட்ட தல நலன்களின் ஆதரவு இருக்கின்றன. இவை ஒவ்வொன்றும் கூட்டரசு அரசாங்கத்தின் வேறு ஒரு பிரிவின் ஆதரவை நாடிப் பெறுகிறது. நிலம் திருத்தும் நிகழ்ச்சிகளில் ஜனாதிபதியின் ஆதரவையும், பொறியியலாளர்கள் காங்கிரசின் ஆதரவையும் பெறுகின்றனர்.

களத்தில் தகராறு எதிர்பார்ப்ப தொன்றாகும்; வாஷிங்டனில் உள்ள அமைப்பு மாற்றங்கள் தான் இதைத் தீர்க்கும். தேசீய மண்டல மட்டங்களில் நிறுவனத்திற்கு இடையேயான கமிட்டிகளும் கமிஷன்களும் வெற்றி பெறவில்லை. இரண்டு நிறுவனங்களுக்கு இடையே இக் குறிப்பிட்ட சச்சரவு உணர்ச்சியைத் தூண்டுவதாக இருந்தாலும், களத்தில் நிறுவனத்திற்கிடையேயான இணைப்பிற்கு அடுத்தடுத்து வரும் இடரை இது எடுத்துக்காட்டுகிறது. முக்கியமான நிகழ்ச்சிகளில் போதாத கள இணைப்பிற்கு, சட்ட ஆக்கத்தில் கொள்கை ஒருமை இன்மை, துறைகளுக்கு இடையேயான சர்ச்சரவுகளைத் தீர்க்க ஜனாதிபதி போதிய கவனம் செலுத்த இயலாமை, தொடர்புடைய முக்கியமான நிகழ்ச்சிகளை ஒரு கேபினெட் உறுப்பினரின் பார்வைக்குக் கொண்டுவர முடியாமல் வாஷிங்டனில் துறை அமைப்பில் குறைபாடுகள் இருக்கின்றன.

இருப்பினும் வளங்கள்பற்றிய துறையில், பல்வேறு பணிகள் இருப்பதற்குப் பல சான்றுகள் இருக்கின்றன. சுய உரிமையில் அதிகாரவர்க்க வலியுறுத்தலும், அரசியல், குழு நலன் செல்வாக்குகளும் இருப்பதால், களத்தில் பயனுடைய இணைப்பை வலியுறுத்த ஒரு நிறுவனத்தைத் துறைத்தலைவர் அமைக்க முடியாமலிருக்கிறார். வேளாண்மைத் துறையிலும் உள் துறையிலும் இணைந்த துறை சார்ந்த களப் பணி இல்லை. இரண்டு செயலாளர்களும் அமைத்த குறைந்த அளவு கள இணைப்பும் நிறுவனங்களுக்கிடையேயான வட்டாரக் கமிட்டிகளின் உருவைப் பெற்றது. அல்லது ஓரிரண்டு வட்டாரங்களில், செயலாளரின் வட்டாரப் பிரதிநிதி, தன் இணக்கப் பண்பினால் இணைப்பை வளர்க்கத் தெளிவற்ற அதிகாரத்தைப் பெற்றிருந்தார்.

[21] The Classic treatment is Maass, Arthur, 'Muddy Waters': 'The Army Engineers and the Nation's Rivers', Cambridge: Harvard University Press, 1951. See also McKinley, op. cit. in note 19 above, and Hart, op. cit. in note 20 above.

13. முறையிலா அமைப்பு

1. முறையான அமைப்பும் முறையிலா அமைப்பும்

முறையிலா அமைப்பின் வளர்ச்சி: பொதுவாகச் சொன்னல், முறையான அமைப்பு என்பது திட்டமிட்ட அமைப்பாகும். இது திட்டத்திற்கு ஒப்பாக இருக்கிறது. இதற்கு மாருக, முறையிலா அமைப்பு என்பது இயற்கை வளர்ச்சியாகும். இது முறையான அமைப்புடன் அடிக்கடி மோதும். இது முறையான அமைப்பைச் சில பகுதிகளில் மீறலாம். முறையான அமைப்பிற்கும் முறையிலா அமைப்பிற்கும் உள்ள வேறுபாடு அதிகாரத்திற்கும் செல்வாக்கிற்கும் உள்ள வேறுபாடேயாகும். இப் பொருளில், மற்றவர்களின் நடத்தையை இயக்கும் கட்டளையே அதிகாரமாகும். நாம் ஒரு பொருளைப் பார்க்கும் வகையில் மற்றவர்களையும் பார்க்கத் தூண்டும் மனிதத் திறமைக்குச் செல்வாக்கு என்று பெயர்; எனவே இம் முறையில் மற்றவர்கள் நடக்கவும் நடக்க விரும்பவும் செய்வது செல்வாக்காகும். இது எப்படித் தலைமை நிர்வாகியைப் பாதிக்கிறதென்பதை நாம் முன் பார்த்தோம்.[1] ஆனல், இப் பொருள் பரந்த பொருட் சிறப்புடையதாகும். சட்டசபைகள், அரசியல் கட்சிகள் தொழில் சங்கங்கள், தொழிற்றுணிவுகள், பல்கலைக் கழகங்கள், திருச்சபைகள் (churches) படைகள் அல்லது தொழில் சார்ந்த மன்றங்களாக இருந்தாலும் ஆட்சி இயல் நிறுவனங்களின் உறுப்புகளுக்குள் இருக்கும் பல்வேறு வகையான முறையிலாச் செல்வாக்குகளை எக் கூரிய பார்வையுடைய பார்வையாளரும் தவிர்க்கமுடியாது.[2] ஏற்புடைய முறையான அதிகாரக் கட்டுக்கோப்பில் நிலைபெறும் அமைப்பிற்கு

[1] 'தலைமை நிர்வாகி', அதிகாரம் எட்டைப் பார்க்க. பிரிவு 2. 'தலைமையும் அதிகாரமும்'.

[2] இப் பொருள்பற்றி மேலும் அறிய மாணவர்கள் மிகுந்த அக்கறை காட்டினல் 'ஆட்சி இயல் ஆய்வு', இரண்டாம் அதிகாரத்தைப் பார்க்க, பிரிவு 4. 'ஆராய்ச்சியின் எல்லைகளை'யும் பார்க்க.

மாறுக, ஏறத்தாழ, இவைகள் இருக்கின்றன. மூன்று தனித்த தொடர்புடைய காரணங்கள் இம் மாற்றத்தில் இருக்கின்றன; ஒன்று, முறையான பணியீடுகள் எதுவாக இருந்தாலும் ஒரு குறிப்பிட்ட காலத்தில் ஓர் அமைப்பை உருவாக்கும் மக்களின் உள்ளார்ந்த திறமை, ஆளுமை வேற்றுமைகள்; இரண்டு, இவர்களுக்கு ஒளியூட்டும் பல்வகை நோக்கங்கள்; மூன்று, நோக்கங்களை நிறைவேற்றுவதில் காணும் கடினமான அல்லது எளிதான நிலையின் கூறுபாடுகள்.

முதல் காரணம்பற்றி இப்பொழுது பார்க்கலாம். இங்குப் பொருத்தமானது இரண்டாவது காரணம்பற்றியதாகும். அதாவது ஒவ்வொருவரும் ஒரு தனித்த உலகிலும் ஓர் அமைப்பிலும் வசிக்கிறார். இவர் வசிக்கும் அமைப்பில் இவர் ஒரு பாகமாவார். இவருக்குச் சொந்தக் கனவுகள், பேரவாக்கள் வெறுப்புகள் இருப்பதுடன், அமைப்பின் நோக்கத்தைத் தம் சொந்த அறிவால் பார்க்கிறார். முற்றிலும் குறை கூறுபவராக இவர் இருந்தாலன்றி, நோக்கங்கள் எப்படி இருக்க வேண்டுமென்று நினைக்கிறாரோ, அவற்றுடன் கலந்துவிடுகிறார். ஆகவே, சாசனங்களிலும் சட்டங்களிலும் வழக்கமாகக் குறிப்பிட்டிருக்கும் சில பொதுக் குறிக்கோளை ஒவ்வொரு அமைப்பும் பெற்றிருக்கும்பொழுது, எக் கோட்பாடும் தானே செயல்படாது. ஓர் அமைப்பின் கொள்கைகளையும் செயல்களையும் உருவாக்க, இதற்குள்ளும் சுற்றியும், ஏறக்குறைய முறைப்படி இல்லாமலும் நினைவில்லாமலும் நோக்கங்களின் தொடர்ந்த போட்டி இருந்துகொண்டிருக்கிறது. இப்பொருளில் அமைப்புக் கட்டுப்பாடு என்பது நோக்கங்களை உருவாக்கியவர்களின் கட்டுப்பாடாகும். இதை மனமார ஏற்றுக்கொள்ளும்பொழுது, ஆட்சி இயல் பொறுப்பிற்கு உயர் மட்டங்களின் முன் கொள்கைகளை மாற்ற அல்லது திருத்த, வலுப்படுத்த அல்லது வலியுறுத்தாதிருக்க வேண்டுமென்றே புதிய நியமனங்களைச் செய்து புதிய முறையணையா அமைப்புச் சக்திகளைச் செயல்படச் செய்யலாம்.

மூன்றாவது காரணத்திற்கு ஓர் இராணுவ எடுத்துக்காட்டுப் போதுமானது. ஒரு போரின் தற்காப்புத் தேவைகள் படை வீரர்களின் தனித்த, பொது நோக்கங்களை ஒன்று திரட்டுகின்றன. படை ஒழுங்கும், மன உறுதியும் இரண்டாந்தரப் பிரச்சினையாகலாம். ஆனால், அமைதிக் காலத்தில் ஒரு படை அல்லது போரில் அமைதியான ஓர் அரங்கில் உள்ள ஒரு பிரிவு, அலுவலர்களுக்கும் வீரர்களுக்கும் வாய்ப்புகளையும் விருப்புகளையும் கொடுத்து ஆயுதப் படைகளின் மறைவான உரிமைக் கட்டளைகளைத் தம் சொந்த நலனுக்காகத் தம் வசதிகளை மாற்றித் தம் ஓய்வைப் பயன்படுத்தலாம். இத்தகைய தனித்த நடவடிக்கைகளின் அமைப்பானது படை வீரர்களின் அதிகார வைப்பு முறையுடன் ஒன்றுகலந்துவிடலாம்.

முறையிணையாச் செல்வாக்கு அமைப்புடன் முறையான அதிகார அமைப்பை இணைப்பது வெற்றிகரமான ஆட்சி இயல் தலைமை யின் முக்கியமான சாதனை என்பதை உணர்வது எளிதாகும். பொதுக் குறிக்கோள்களை நோக்கிய இணைப்புச் சக்திகளைத் தலைமை வழங்கவேண்டும். சட்டத்தாலன்றி, வழங்கிய உயர்வால் தலைவராக உள்ள சிறிய குழுக்களில் செல்வாக்கின் தனித்த பலன், இறுதி யதிகாரமுடைய குழுவுடன் முழுதும் கலந்துவிடுகிறது. குழு பெரிய தாக வளர்ந்தவுடன் முறையான அதிகாரத்திற்குப் பெயர் குறிப்பிட வேண்டும். இருப்பினும், மிக உயர்ந்த நிலையில்கூட இத்தகைய அதிகாரம் தலைமையின் தன்னுரிமையைப் பெறுவதில்லை. பொது வாக, இயற்கையாகவே பணித்தலைவர் தாமே நடத்த விரும்பினலும், குழுவில் உள்ள ஒவ்வொருவரும் இயற்கையாகவே சுயேச்சையாய் இருக்க விரும்புவர். எப்படிப் பணிகளைச் செய்வதென்பதில் இவர் சொந்தக் கருத்துடையவராக இருப்பர். இத்தகைய தனித்த உணர்வு எந்த அமைப்பிலும் முழுவதாக அமிழ்ந்துவிடுவதில்லை. முறையிணையா அமைப்பிற்குரிய சிறு பிரிவுகள் உண்டாக இவைகள் வகைசெய்கின்றன.

விளக்கப்படங்களும் உண்மை நிலைகளும்: அமைப்பு விளக்கப் படம் முறையான அமைப்பைக் காட்டுகிறது. ஒவ்வொரு இணைந்த பிரிவிற்கும் வழங்கியுள்ள அதிகார வரம்பைக் குறிப்பிடு கிறது. தொழில் நடத்தையைக் கட்டுப்படுத்த முறை வழி அதிகார வைப்பு முறையைச் சுட்டிக்காட்டுகிறது. இவ் விளக்கப்படத்தைக் கவனமாக வரைந்தால் இதன் தயாரிப்பில், தவிர்க்கவேண்டிய உட்குழப்ப நிலையை இது வெளியிடுவது உறுதி. இவ் விளக்கப் படத்தை முடிவு செய்யும் முறையில் தெளிவு உண்டானல், ஊழியர் களின் பல்வேறு குழுக்களின் செயல் தொடர்பு நல்லுறவால் சுமுகமான செயற்பாட்டை இவ் விளக்கப்படத்தை வரைபவர் பெற்று விடுகிறார். இருப்பினும், சிறப்பாக, அமைப்பு விளக்கப்படம் உயர் மேலாண்மையின் குறிக்கோளை விளக்குகிறது. அமைப்பிற்குள் இயங்கும் கருத்துகளுக்கு இது ஒரு புகைப்படமாக இருப்பதைவிட நம்பிக்கை, நோக்கங்களின் கருத்தோட்டமாக இருக்கவேண்டும். மேலும், படிப்பவர்களுக்கு இந்த விளக்கப்படம் பிரச்சினைகளுக்குப் பயனுடைய வழிகாட்டியாக அமைகின்றது.

தொடக்கத்தில், இன்றைய பணியாள் தொகுதியைக் குறிப்பிடும் பொழுது விளக்கப்படம் உயிர் உள்ள ஊழியர்கள்பற்றிப் பேசாது பதவிகள்பற்றியே குறிப்பிடுகிறது. இத்தகைய உயர் நிலைப் பொருளாதார நிபுணர்களின் கலப்புத் தொகுப்பில், இறக்குமதிப் பிரிவில் பகுத்தாயும் பகுதியில் எவ் வகையான மனிதர் தலைவராய்

இருப்பார் என்பதற்கும், இவரது பிரிவில் இவர் நிலை அல்லது இவர் சுமக்கும் வேலைப் பளு அல்லது செயல்படுத்தத் தவறிய வேலைப் பளுவைப்பற்றி நமக்குக் குறிப்பு இல்லை. ஒரு பிரிவின் கொள்கைக்கு ஆதரவாக முன் பிரிவுத் தலைவருக்குக் குறிப்புகள் கொடுத்த மறைவான உதவியாளர், இப்பொழுது தலைவரானவுடன் மாறுகின்ற சூழ்நிலைக்கேற்ப வெளிநாட்டு வாணிகத்தைப் பகுத்தாய்பவர் பற்றுறுதியுடையவர்தாமா? அல்லது இறக்குமதிப் பிரிவில் ஒரு குறிப்பிட்ட பிரச்சினையை ஆராய ஆராய்ச்சிப் பிரிவிலிருந்து தற்காலிகமாகக் கடனாகப் பெற்றவர் இவர்தாமா? அல்லது இவருக்காகவே ஒரு பகுதியை அமைக்கத்தக்க முறையில் பிரிவுத் தலைவரைக் கவர்ந்தவரா?

மேலும், இன்னலுக்குள்ளான ஒரு நடவடிக்கையை உயர்த்தத் தக்கவர் என்று பிரிவுத் தலைவர் கருதும் அளவிற்குத் திறமையுடையவரா? ஒரு பகுதியின் தலைமைப் பகுதிக்குக் கொண்டுவரத் தக்க திறமையுடையவரா? அல்லது இன்னொன்றைக் குறிப்பிட வேண்டுமானால், நாம் இன்று அமைப்பு விளக்கப்படத்தைப் பார்க்கும்பொழுது மறுபடியும் இப் பதவி காலியாக இருக்கிறதா? அப்படியானல், முழுமையான திட்டத்தில் இப் பகுதியின் பணியின் நிலையென்ன? இப் பதவிக்குப் புதியவர் நியமனமாவாரா? அல்லது இந்தப் பதவிக்கு ஆள் போடாமல் விட்டுவிடுவதா? இந்தப் பகுதியைக் கலைத்துவிடுவதா? நமது பகுதித் தலைவரைப்பற்றிய பல வினக்களுக்கு விடைகள் தேவையாவதைப் போல, ஒருபடி மேலே உள்ள பிரிவுத் தலைவர், இவரையொட்டிய மற்ற பதவிகளுக்குமான வினக்களுக்கும் விடைகள் தேவை. பகுத்தாய்வுப் பகுதியின் பங்கு பற்றிய ஓர் ஆய்வை விளக்கப்படத்திலிருந்து பெறுமுன் இவ் விடைகளை அறியவேண்டும்.

நோக்குகளும் உட்கோள்களும் (Attitudes and Motivations): இருப்பினும் பகுதித் தலைவர் தம் கீழ்நிலைப் பணியாளர்களிடமிருந்து வேறுபட்ட நிலையில் விளக்கப்படத்தில் தோன்றுகிறார். கூட்டவும் இயக்கவும் அதிகாரமுடையவராகப் பணித்தலைவர் இருக்கிறார். இது அதிகாரத் தன்மையை மதிப்பீடு செய்யும்பொழுது தலைமைக் குண இயல்புகள் இடருக்குள்ளாகின்றன. வாணிக வருமானத்தை முறைப்படுத்தும் பணியீட்டையுடைய ஒரு பழைய தொழிலாளருக்கு, வந்துபோய்க்கொண்டிருக்கும் மற்ருெரு பணித் தலைவராக இவர் தோன்றுகிறார். வாணிக வருமானத்தை வேறு விதமாகத் தொகுக்க வேண்டுமென்றே அல்லது இனிமேல் இவைகள் தேவையில்லையென்றே கருதும்வரையில் பணித்தலைவரை வேறு விதமாகப் பார்க்கலாம். வேலை தெரிந்த மனிதர்களைத் தடையின்றி விட்டு விடுவாரானல், இவர் நல்ல பணித் தலைவராகிறார். இத்தகைய

ஒரு பணித்தலைவரை அனுபவமுள்ள தொழிலாளர் நல்லவர் என்று நினைக்கிறார்.

இருப்பினும், சர்வ தேசீய வருமானத்தில் புதிய வழியைக் கையாளத் தொடர் கட்டுரைகளை எழுதியவராக இளைய பொருளாதார நிபுணர்களுக்குப் பணித்தலைவர் தோன்றுகிறார். இதைப்பற்றி ஆய்ந்த இளையவர் (சேவையில்) ஒருவர், பணித்தலைவர் இதைத் தம் பகுதியில் வளர்ப்பார் என்று கனவு கண்டு கொண்டிருந்திருக்கலாம். இத்தகைய திட்டம் வளமான பணியீடுகளை ஒதுக்கி விழிப்புள்ள இளைஞர்களுக்குப் பெரும் வாய்ப்பளிக்கிறது. இதே தரத்தில் உள்ள மற்றோர் இளையவரை (ஜூனியர்) ஒவ்வாக் கொள்கை காரணமாக முன்னிருந்த பகுதித் தலைவர் ஒருவர் விரும்பினாலும் இப்பொழுது உள்ளவர் ஒரு பணியீட்டைக் கொடுக்காது இவரைப் புறக்கணித்தல்; இக் கொள்கைகள்பற்றிய குருட்டுத்தனம் இப்பொழுது இருக்கும் தலைவருக்கும் இருக்கிறதென்பதைக் காண வருந்துகிறார். ஒரு மோசமான நிலையில் உள்ளதைக் கருத்தில் கொண்டு ஒரு பணியாளர் நிறுவனத்தின் மற்ற பாகங்களில் நுழைய இடமுண்டா என்ற கூறுகளை நேராக விசாரிக்க முற்படுகிறார். ஒரு வகையில் இவரது மனம் இவரது வேலையில் இருப்பதில்லை.

வேலை நிலைபற்றிய திட்டமான ஒரு கருத்தை நாம் பெறுவதற்குமுன் சிப்பந்தித் தொகுதியின் அமைப்பு முறையில் இவ் வகையான மாற்றங்களைக் கணக்கிடவேண்டும். ஒரு பகுதியில் வேலை பார்க்கும் பெண்களின் நிலையும் இதேதான். இவர்களில் ஓரிருவர் தேவையானால் காலவரம்பு கடந்து தங்குவதை எதிர்பார்க்கலாம். இதுவும் அடுத்த நாள் காலையில் தம் பணித்தலைவருக்கு முதலில் தேவையாகும் பொருள்களைத் திரட்டியளிக்க இவர்கள் தங்கலாம். அலுவலக நேரத்திற்குள் தம் வேலையை முடித்துக்கொள்ள முடியாதவருக்கு உதவி செய்வது தம் கடமையாகாதென மற்றவர்கள் கருதுகின்றனர்.

சொந்த அமைப்பு அடிப்படைகள்: காலத்திற்குக் காலம் கூட்டியும் குறைத்தும் பணியாட்களைப் பெற்றுப் பகுதித் தலைவர் தம் சொந்த நோக்கங்களுக்காக ஒரு குழுவை வளர்க்கிறார். வலிமை காணும்பொழுது இதில் இவர் சார்ந்திருக்கிறார்; வலிமையற்றவைகளைப் புறக்கணிக்கிறார். முக்கியமான வேலைக்கு ஓர் ஆதாரக் குழுவை இவர் நாடுகிறார். இக் குழுவினருடன் அடிக்கடி கலந்து கொள்கிறார் சேர்ந்து முன் நோக்கித் திட்டமிடுகின்றனர். கவரத்தக்க முறையில் தகவலைச் சேர்த்துக் கொள்ளுகின்றனர்; இதற்கான சமயம் வரும் போது வாதம் செய்கின்றனர்; இவர்களின் திட்டம் ஏற்புப்பெற்றதும் முன்னேற்றங்களைப் பயன்படுத்திக் கொள்ளுகின்றனர். ஒரு சிந்தனை

மனிதன், ஒரு செய்கை மனிதன், ஒரு சொந்தச் செயலாளராக மட்டுமில்லாமல் அமைப்பு, பகுதித் தலைவரின் சொந்த அமைப்பாக இருக்கிறது. இத்தகைய சொந்த அமைப்புகள்பற்றி அமைப்பு விளக்கப்படங்கள் ஒன்றும் குறிப்பிடுவதில்லை.

பகுதித் தலைவராகிய நம் கீழ்நிலையாளர் தம் மேலாளரிடமிருந்தும் தம் சொந்தப் பகுதியிலிருந்தும் பெறலாகும் செல்வாக்கு அளவைப் பற்றிய கூறுகளைத்தான் நாம் இங்கு ஆராய்ந்தோம். ஓர் அமைப்பின் வேலையின் துறைப்பணியிலிருந்தும் அல்லது ஒரு சிப்பந்தித் தொகுதியிலிருந்தும், பதவி ஏணியின் மத்திய தரங்களிலிருந்தும் இந்த எடுத்துக்காட்டை எடுத்துக்கொண்டோம். ஏனெனில், உண்மையிலேயே ஒரு பிரிவின் சடைசி மட்ட வேலையாகிய அனுமதிச் சீட்டு வழங்குவதைப் பகுத்தாய்வுப் பகுதி வழங்குவதில்லை. நாம், நமது எடுத்துக்காட்டை அதிகார வைப்பு முறையில் அல்லது சிப்பந்தித் தொகுதி அல்லது துணைப் பகுதியிலிருந்து இயங்கும் பகுதிக்கு மேலும் கீழுமாக மாற்றினல், குறிப்பிட்ட நிலைகளில் சில நம்பக்கூடியனவாக இல்லாததோடு மற்ற புதிய நிலைகளில் வெளியாகும். குறிப்பாக, இவ் வழியில் நாம் எவ்வளவு மேலே போகிறோமோ, அவ்வளவிற்கு உறவு முறைகள் சிக்கலாகின்றன.

வளரும் அமைப்புகளும் சுருங்கும் அமைப்புகளும்: மறுபடியும், நிலையான அமைப்பிலிருந்து நாம் ஓர் எடுத்துக்காட்டை ஏற்கிறோம். ஆனல், விரைவாக விரிவடைந்து கொண்டிருக்கும் நிறுவனங்களுக்கும் அமைப்பு விளக்கப் படங்களை வரைந்துள்ளனர். எடுத்துக்காட்டாக, பேர்ல் ஹார்பர் நிகழ்ச்சிக்குப் பின், புதிய பொறுப்புகளைச் சமாளிக்க அமைக்கப்பெற்ற போர் நிறுவனங்கள் பெரும் அளவில் பணியாட்களைத் தேர்ந்தமர்த்தின. இவைகளின் பணிகள் வளர்ச்சியடைந்ததும் இவைகளின் உள்ளமைப்பும் வெளியுறவுகளும் மாறின. இந் நிறுவனங்களில் அடுத்தடுத்து வந்த புதியவர்கள் முடிவான செல்வாக்கை வேண்டிப் பெற்றனர் அல்லது பெறத் தவறிப் பார்வையிலிருந்து மறைந்தனர். இம் மாற்றங்களின் ஆதிக்கத்தால் மாதா மாதம் அமைப்பு விளக்கப் படங்கள் ஐரோப்பிய நாட்டுப் படங்களை விட விரைவாய் வழக்கொழிந்து மறைந்தன. இதே வழியில், போர் ஓய்விற்குப் பின் சில மாதங்களில் இந் நிறுவனங்களைக் குறைப்பதும் அழிப்பதும் இவைகளின் பணிகளை மாற்றுவதும் வழக்கமாகிவிட்டது. மறுபடியும் ஒரு முறை, பல நிகழ்ச்சிகளில் அமைப்பிற்குள் செல்வாக்குக் கட்டுமானங்கள் திடீரென மாற்றங் கண்டன. கொரியாப் போர் நெருக்கடி காலத்தில், இம் முறை இரட்டிக்கப்பெற்றது. இந்த அளவில் எப் புதிய தேசீய நெருக்கடியிலும் இம் முறையை மறுபடியும் பயன்படுத்தலாம்.

சுருக்கமாக, அமைப்புக் கூறு விதிகளை விளக்கப் படங்கள் வரைகின்றன. ஓர் உறுப்பின் உடற்கூறு, நோய்க்கூறு, இதன் நடத்தையையும் அறிந்துகொள்ள முறையணையா அமைப்பை நாம் பார்க்க வேண்டும்.

2. முறையணையா அமைப்பின் கூறுகள்

தனிச் சிறப்புக் கூறுகள்: சோவியத் முறையில்கூடச் செல்வாக்கின் பணி எந்தத் தனியொரு கேந்திரத்திலிருந்தும் நீளுவது இல்லை. கூறுகளின் இணைப்பின் ஊடாட்டத்தின் விளைவில் இருந்து உறவு முறைகள் அமைகின்றன. குறிப்பிட்ட இடத்திற்குச் சில இணையற்றவை. மற்றவைகள் பல நிறுவனங்கள், நிலைகள் போன்றவைகளுக்கு இயல்பானவைகளாகும்.

(1) அமைப்பின் முறையான அதிகார இருப்பிற்கும் உண்மைத் தலைமைக்கும் உள்ள தொடர்பு; (2) உள் நிலையத் தலைவர்கள் உணர்ந்துகொள்ள இயக்கத்தை வழங்க, முறையான அமைப்புக் கட்டுமானத்திற்குள் தலைவர்கள் சொந்த அமைப்புகளை நிறுவுவதும் ஏற்பதும்; (3) முறைவழிக் கட்டளையைக் கடந்து, முறையான தம் மேலாளருக்குப் பற்றுறுதியென்பதன்றி வேறு அடிப்படையில் ஊழியர்களையும் அலுவலர் தொகுதிகளையும் ஒன்றுக இணைக்கும் அகப்புறப் பற்றுறுதிப் பிணைப்புகள் போன்றவைகளும் இரண்டாவது தொகுதியில் அடங்கும். அமைப்பின் ஏற்புடைய நோக்கங்களைத் தடைசெய்யவும் அல்லது முன்னேற்றவும் உள்ளார்ந்த சக்திகளை இச் செய்தித் தொடர்புகள் வழியாக இத்தகைய முறையணையாத் தொகுதிகளின் பங்கை வேறுபடுத்தி அறிவது பயனுடையதாய் இருக்கிறது. இக் கருத்துகள் விளக்கத்திற்குரியன.

செல்வாக்குப் பகிர்வு: கவரும் ஆளுமைச் சிறப்புடைய தலைமை அடக்கமுடியாத, முன் அறியமுடியாத ஒரு சக்தியாகும். புதிய சூழ்நிலைகளுக்கும் பிரச்சினைகளுக்கும் திடீரென்று உட்படும் அமைப்பின் தலைமையில் எதிர்பாராத முறையில் பொறுப்பு இச் சக்தியைக் கிளரும். எப்படியாயினும், எதிர்பார்க்கும் ஓர் இடத்தில் தலைமை தோன்றத் தவறலாம். இதற்குப் பதிலாக, அமைப்பில் வேறோர் இடத்தில் இது தோன்றலாம். தேர்ந்தெடுக்கும் முறையில் ஓர் அமைப்பின் பெயரளவுத் தலைவருக்கு உண்மையில் இயல்பாகவே இது கிடைக்காது.

தெளிவான ஒரு நிகழ்ச்சியை எடுத்துக்கொண்டால், ஜனாதிபதியின் நியமனம் வழக்கமாகத் தனிச் சிறப்புடைய தலைமைக் குணவியல்புகளை யுடையவருக்குச் செல்வதில்லை; மாறாக, கட்சிக்

கூட்டத்தைக் கட்டுப்படுத்தும் கட்சித் தலைவர்களின் நம்பிக்கைக் குரிய நம்பத்தக்க, கட்டுப்படத்தக்க வேட்பாளருக்கே செல்கிறது. இயல்பாகச் சேவை மூப்புக்கருத்து நிலவும் காங்கிரஸ் கமிட்டித் தலைமைப்பதவி, திறமையான கமிட்டி உறுப்பினருக்குக் கிடைத்தால் இதை இசைவு பிசகிய நிகழ்ச்சியென்றே சொல்லவேண்டும். துறை களை இயக்கும் தலைமைப் பண்புகளைத் தவிர மற்ற பண்புகளைக் கொண்டுதான் கேபினெட் அலுவலர்கள் தெரிவுசெய்யப்படுகின்றனர். ஆட்சி இயல் பதவிகளுக்கும் இதே முறையைத்தான் பின்பற்று கின்றனர். சொந்தத் தலைமைப் பண்புகள் தெரிவிற்குரிய நிபந் தனைகளாக இல்லை. ஒரு நிறுவனத்தின் செய்வினைத் தலைவர் இதன் உண்மையான தலைவராகவும் இருக்கலாம். ஒரு பழைய நிறுவனத் தில் தோன்றும் நெருக்கடி ஒரு புதிய தலைவருக்கு வழக்கத்திற்கு மாருகச் சீரமைப்பு அதிகாரத்தை அளிக்கலாம். இருப்பினும், முறை யான அதிகாரத்துடன் இணங்காத, அமைப்புவழிப் பகிர்வாகியுள்ள தலைமையின் நிலையை இது எடுத்துக்காட்டுகிறது. இத்தகைய தலைமைப் பற்றுறுதியைப் படைக்கிறது; பற்றுறுதி செல்வாக்கைப் பெறுகிறது.

மனிதர்கள் ஏன் முக்கியமானவர்கள் : பெயரளவு அதிகாரம் தலைமையைக் கைப்பற்றும்; அல்லது இதன் நிழலில் வசிக்கும். பணிகளை ஒதுக்கி வழங்குவதற்கான நல்லிடம் தோன்ருததாலும், யாருக்காவது இயக்குநர்கள் அறிக்கை அனுப்பலாம் என்பதாலும், தொடர்பில்லா இயக்கத்தின்மீது திறமையான துறைத் தலைவரிடம் அதிகாரம் வழங்கலாம். திருப்திகரமானவர்களிடம் அதிகார வரம்பு இருந்தால், இதைத் தனியாக விடலாம். அதிகாரம் இந்த அளவில் தலைமையைச் சார்ந்திருக்கிறது. இது துறை அமைப்பிற்கும் இதன் ஒவ்வொரு இணைந்த பாகத்திற்கும் பொதுவாகும்.

துறைத் தலைவருக்கு உடனடியாக ஆலோசகர்களாகப் பணி யாற்றும் தலைமைச் சிப்பந்தி அலுவலர்களில் ஒருவர், உள் உடன் பாடுகளைப் பெறத் தனித் திறமையை வெளியிடுவாராயின், அல்லது சரியான அரசியல் முடிவைச் செய்வதற்காக அல்லது மற்றவர்களைக் காட்டிலும் சரியாகக் காரியங்களைச் செய்வதற்காக, அறிவுரைக்கும் உதவிக்கும் இவரைப் பெரிதும் பயன்படுத்தலாம். இவரது முறை யான அதிகார எல்லைக்கு வெளியே உள்ளவைகளுடன் கடினமான பிரச்சினைகள் இவரது மேசையிலிருந்து உயர் நிர்வாகியிடம் செல் கின்றன. துறைத் தலைவரிடம் ஒப்படைக்கப்பெற்ற எல்லாச் சிக்க லான பிரச்சினைகளையும் மற்றவர்களுடன் கலந்து சரிபார்த்துக் கொள்ளுதல் அறிவுடைமையாகும் என்பதை மற்ற சிப்பந்தி அலுவல்களும், லயன் அலுவலர்களும் கண்டுபிடித்தனர். இறுதியில்,

சிப்பந்தி அலுவலர் நிரந்தர உதவிச் செயலாளரின் பணியைச் செய்ய லாம். பெயரளவு உதவிச் செயலாளர் சிறப்புக் கவனத்திற்குரிய வைகளை இவருக்கு மாற்றுகிறார். அல்லது ஒரு குறிப்பிட்ட செயல கத்தில், பிரிவில் அல்லது அமைப்பில் உள்ள ஊழியர் தம்மை முக்கிய மானவராக ஆக்கிக்கொண்டால் இவருடைய பொறுப்புகளின் வளர்ச்சியால் நிலை உயரலாம்.

இத்தகைய வளர்ச்சிகள் அதிகார வைப்பு முறையில் பெரும் தேவையான நெகிழ்ச்சியைப் புகுத்துகிறதென்பதில் ஐயமில்லை. ஓர் அமைப்பின் வலிமை எங்கிருந்தாலும் அதைப் பயன்படுத்திக் கொள்ள இவைகள் அனுமதிக்கின்றன. மற்றொருபுறத்தில், இதன் பயனாக அமைப்பில் புதுமையான புடைப்புகள் (strange bulges) உண்டாகலாம். இவைகளை அவ்வப்போது ஏற்றுக்கொள்ளலாம். உண்மையான செல்வாக்குகளுக்குச் சட்டப்படியான அந்தஸ்தை வழங்கி இதன்வழி அதிகாரத்தை மறு வரையறை செய்து கொள்ள லாம். தக்க பொருத்தப்பாடுகளால் கட்டளை வழிகளையும் மறு வரை யறை செய்துகொள்ளலாம். எவ்வாறாயினும், உள் சமநிலை, அமைப் புக் குறைபாடுகள், ஏற்றத் தாழ்வாயுள்ள ஏற்பாடுகள் போன்றவை களிலுள்ள குறைபாடுகளை இம் முறைப்பாடுகள் இன்னும் அதிகரிக்க லாம். இயல்பிற்கு மாறான தோற்றமுடைய அமைப்புகளை உறுதி செய்துகொள்ளும் வரையில், இக் காரணம்பற்றியே அமைப்புக் கட்டு மானத்தை மதிப்பீடு செய்வர். முடிவை நிறுத்திவைக்கவேண்டியதின் அவசியத்தை மனத்தில் கொள்ளவேண்டும். இருந்து செயல்படும் அமைப்புகள் துறையின் வலிமைமிக்கவர்களின் விருப்பை ஒத்து இயங்கும் பொழுதும், இதனுடைய பணியாள் தொகுதியாள் நன்றாக உணர்ந்திருக்கும்பொழுதும் இதனுடைய அமைப்பு விளக்கப்படங் கள் பழமையாக உள்ளன என்ற குற்றச்சாட்டால் ஒரு துறை கிளர்ச்சி யடைந்துவிடுவதற்கில்லை.

அதிகாரத்தைப் பாதிக்கின்ற மாறுமியல்புள்ளவைகள்: இயக்க ஆற்றலுடைத் தலைமையிலிருந்து மற்றொரு சிக்கலான கூறு பாடு எழுகிறது. சட்டப்படியான அதிகாரம் முக்கியமாக நிலையமைதி யைச் சார்ந்ததாகும். தொடர்ந்த மாற்றத்திற்குட்பட்டது செல்வாக்கு. மதிப்புடைய அலுவலர் கடினமான பொறுப்பைத் தாங்கமுடியாத பொழுதும், அல்லது உடல் நலமும் ஊக்கமும் கெடுகிறபொழுதும், அல்லது தற்காலிகத் தோல்விகளின் அதிர்ச்சியையும் ஆட்டத்தையும் இவரால் தாங்கமுடியாதபொழுதும் தலைமை மங்குகிறது. செல் வாக்கு என்பது போட்டியியல்புடையதாகும். தலைவர்கள் தடுமாறி வழியில் விழுகிறபொழுது எதிரிகள் வாய்ப்பைக் காணுவார்கள். இத் தனி மனிதர்கள் தம் ஆளுமைகளை நடவடிக்கைகளில் புகுத்தும்

பொழுது முன்னிருந்த புடைப்புகள் மறையும்பொழுது, புதியன தோன்றலாம்.

எனவே, அதிகாரத்தின் உண்மையான பொருள் நழுவும் தன்மையுடையதாய் இருக்கிறது. தனக்கு ஆதரவாக, அதிகாரம் தன்னுடைய விருதுகளைக் காட்டமுடியாது. மதிப்பை நிலையாகப் பெற இது முயலவேண்டும். எனவே இதற்கு இணக்கத்தில் ஓர் அடிப்படை தேவையாகும். எதிர்ப்பின் உள் சக்திகளோடு இயங்கத் தக்க ஓர் உடன்பாட்டைச் செய்துகொள்ளப் பேரம் செய்யவேண்டும். ஆட்சி இயல் கட்டளைகள், ஓர் அதிகார மட்டத்திலிருந்து மற்றொன்றுக்குக் கீழ் நோக்கிச் செல்லும்பொழுதும், சாத்வீக எதிர்ப்பையும் வெளிப்படையான பகைமையையும் இவைகள் சந்திக்கும்பொழுதும் இவைகள் முற்றிலும் மாறிவிடலாம். இதனுடைய கோரிக்கைகள் நம்பக்கூடிய காரணங்களில் அல்லது பொதுவாகப் பகிர்ந்து கொள்ளும் மனப்பான்மையில் நிலைக்கத் தவறும்பொழுது அதிகாரம் தன்னை உறுதி செய்ய முடிவதில்லை. எனவே, பெருமளவில், பகுத்தறிவு ஆய்வுகளும் முறையீடுகளும் அதிகாரத்தைத் தாங்கவேண்டும். எனவேதான், மேல் ஒப்புதல் தரும் பதிலாளாக உயர் நிர்வாகியைச் சில ஆய்வாளர்கள் கருதுகின்றனர். அமைப்பின் பொதுச் சிந்தனையை வழங்குபவராகவும் இவர் இருக்கிறார். இதற்கு இவர் தயாராகப் பொதுச் சிந்தனையை உருவாக்கவேண்டும்.

மேலும், எப்பொழுதும் இயங்கும் தன்மையில் உள்ள செயலுரிமைக் கட்டளையால் அதிகாரத்தின் செயற்பாடு பாதிக்கப்படுகிறது. ஓர் ஆட்சி இயல் அமைப்பின் குறிக்கோள் சட்டம் உருவாக்கியபடி இருக்கலாம்; இருப்பினும் உயர் நிர்வாகி பெற்றிருக்கும் உண்மை அதிகாரம் மாறும் சூழ்நிலைக் கேற்றவாறு மாறும். மாறுகின்ற சட்ட ஆக்க வரிசைப்பாடுகள், பொதுநலன்களின் ஏற்றமும் இறக்கமும், பொதுக் கொள்கையில் திசை மாற்றம், குலைந்து கொண்டிருக்கும் மக்கள் தொடர்பு போன்றவைகள் பல வழிகளில் தனித்த நிறுவனத்தைத் தடை செய்யலாம். ஒரு நிறுவனத்தின் செயலுரிமைக் கட்டளையின் எல்லைக்குள் பெரும் ஆட்சி இயல் உட் சிறப்பிற்குரியவைகள் இருக்கின்றன. இவைகளை நிறுவனத்தின் உயர் நிர்வாகி ஒரு குறிப்பிட்ட காலத்தில் தீண்டவும் துணியமாட்டார் என்பதை இம் மாறும் இயல்புள்ளவைகள் குறிப்பிடுகின்றன. குறிப்பிட்ட பிரச்சினைகளைக் கையாளும்பொழுது சூடு ஏறிவிடுகின்றன. மற்றவைகள் பொதுக் கருத்துப் போரிலும் அரசியல் சக்திகளின் போராட்டத்திலும் குளிர்ந்து விடுகின்றன. அதிகாரத்தின் உண்மை எல்லையை நிர்ணயிப்பதில் காலச் சுழற்சியில் கட்டுப்பட்டுள்ள பொதுத் தேர்தல்களும் பங்கு பெறுகின்றன.

ஒரு குறிப்பிட்ட பதவியில் இருப்பவரைப் பொறுத்தவரையில், குறிப்பிட்ட பொருளில், முறையான அதிகாரம் பெற்றிருக்கும் இடம் ஒப்பீட்டுச் சிறப்புடையதாகும். அதிகாரத்தைப் பெற்றுள்ள அலுவலர், வலியவராக அல்லது வலிமையற்றவராகவும், உரமுடையவராக அல்லது உரமற்றவாரகவும், மந்தமானவராக அல்லது விழிப்புடையவராகவும், எளிதில் சினங் கொள்ளுவோராக அல்லது எழுச்சியில்லாதவராகவும் இருக்கலாம். முந்து துணிவிற்கும் தலைமைக்கும் வேறுபட்ட வாய்ப்புகளை வேறுபட்ட மனிதர்களுக்குச் சட்ட அதிகாரத்தின் இதே எல்லை வழங்குகிறது. நிலையான அமைப்புகளில்கூடக் கட்டுப்பாட்டு முனையில் பணியாள் தொகுதியின் மாற்றங்கள், மாறுபட்ட ஆளுமைகளின் ஊடாட்டத்தில் குறிப்பிட்டத்தக்க மாற்றங்களை உண்டாக்கப் போதுமான காரணமாகும். முறையாக ஒதுக்கி வழங்கிய அதிகாரம் ஒன்றுமில்லை என்று பொருளாகாது. சூழ்நிலைகள் மாறும் போது இது ஒரு மாதிரியாக இராது என்பதையும் இது குறிப்பிடுகிறது.

சொந்த அமைப்பு வகைகள்: சொந்த அமைப்புப்பற்றி முன் நாம் குறிப்பிட்டுள்ளோம். ஓர் அமைப்புக் கட்டுமானத்திற்குள் தனிப்பட்ட தலைவர்களின் வசதிக்காக அமைந்த தனித்த அமைப்புகளின் தொடர்பே இதுவாகும். இவர்கள் பிரதிநிதிகளாக இருக்கும் உள் வட்டத்தைத் தவிர ஒரு சொந்த அமைப்பின் உறுப்பினர்கள் தம்மை இப்படி எப்பொழுதும் கருதுவதில்லை. இவர்களின் தனிப்பட்ட பங்கு மாறலாம். எடுத்துக்காட்டாக, உயர் நிர்வாக மட்டத்தில் முதன்மையாகச் சில உறுப்பினர்கள் நம்பகமான தகவல்களின் மூலமாக இருக்கின்றனர். மேலிருந்து வரும் ஆட்சி இயல் கட்டளைகளை உடனடியாக ஏற்கத் தூண்டச் சிலரை முக்கியமான இடங்களில் அமர்த்தியுள்ளனர். உயர் நிர்வாகியின் சொந்த அமைப்பின் உறுப்பினர்கள் இயக்க எல்லையில் இவரது கட்டளையை ஏற்றுச் செல்லுகின்றனர். அதிகார முறைவைப்பின் பல்வேறு கட்டங்களில் பெரும்பாலும் சுயேச்சையாகப் பணியாற்றும் எல்லா உறுப்பினர்களும் ஒருவர் மற்றொருவரோடும், 'தலைவரு'டனும் தொடர்பு கொள்ளுகின்றனர். இவர்களுடைய ஒருமையான செயல் நல்ல விளைவிற்காகத் தற்செயல் பொருத்தமாகவும் தானே இயங்குகிற தன்மையாகவும் தோன்றுகிறது.

துறைத் தலைவர், பெரும் சிப்பந்தித் தொகுதித் தலைவர்கள் அல்லது துணைப்பணிகள், பல்வேறு மட்டங்களின் லயன் அலுவலர்கள், இயக்கத்தின் அடிமட்டப் பிரிவு மேற்பார்வையாளர் போன்ற தனிப்பட்டவர்களைச் சுற்றி முக்கியமான கட்டங்களில் இத்தகைய சொந்த அமைப்புகள் இருக்கின்றன. ஆட்சி இயல் அதிகார வைப்பு

முறையின் ஒவ்வொரு கட்டுப்பாட்டு நிலையில் இயக்கும் அதிகாரம் சொந்தப் பொறுப்பிற்கு ஒப்பாகும். இன்னும், உடனடியான ஏற்பை இயக்கம் தானுகவே பெறுவதில்லை. உள் கவனமின்மைக்கும், இணக்கமின்மைக்கும், முட்டுக்கட்டைக்கும் உருவாலும் தனிச் சிறப்பாலும் பெரும் அமைப்பாக உள்ளது ஊறுபடத் தக்கதாகும். கவ்ரும் நிறைவுடைய இயக்க அதிகாரத்தைப் பெற்றிருக்கும் ஒரு நிறுவனத் தலைவர் கூடத் தம் விருப்பில் செயல்படும் உயர்மட்டத்தில் உள்ள அதிகாரியைக் கண்டு தீய எண்ணம் கொள்ளுகிறுர் ; ஆட்சி இயல் திட்டம், பட்ஜெட் தயாரித்தல், பணியாள் தொகுதி போன்ற மேலாண்மை அங்கங்களை நிர்வாகி பெற்றிருக்கிறுர்; இவற்றின்மீது இவருடையலயன் அலுவலர்கள் சார்ந்திருக்கவேண்டும். ஆனுல், இவர் தம் ஆதரவாளர்களில் எவ்வளவு பேர் இவரை ஆதரிப்பதாக உண்மையிலே நம்பலாம்?

புதிய துறைத் தலைவர்: புதியவர் ஒருவர் அரசாங்கத் துறைத் தலைமைப் பதவி ஏற்பதை நாம் நினைக்கும்பொழுது இவ் விளு எவ்வளவு உண்மையானதென்பதைக் காணலாம். ஒரு திறமையான கூட்டு நிறுவன நிர்வாகிக்கு வழக்கமாக உள்ளதுபோல் இது இவருக்கு முற்றிலும் புதுமையான ஓர் அனுபவமாய் இருக்கக்கூடும். இவர் பதவியேற்ற முதல் நாளில் முழு ஆதரவுரை வழங்க ஒருவரும் இல்லை. தொடக்கத்திலிருந்தே பரிந்து உதவத்தக்க ஒருவரை இவர் துறையில் தெரிந்துகொள்வாராஞலும், மற்றும் சிலர்பற்றி முன்னெச்சரிக்கையுடன் இருக்கத் தெரிந்துகொண்டாலும் இவர் நற்பேறு உடையவராவார். ஒரு சிறிய அளவு சொந்த உதவியாளர்களை இவர் கொண்டுவரலாம். தொடக்கத்தில் துறைபற்றிய பணியில் இவர்களும் துறைத்தலைவரைப்போல் புதியவர்களாய் இருக்கலாம். புதிய தலைவரை எதிர்நோக்கியுள்ள உள் பிரச்சினைகள்பற்றித் தற்காலிகமான முடிவை எடுக்கும்வரையில் உயர்மட்டத்தில் மாற்றங்கள் செய்யக் காத்திருக்கவேண்டும்.

மற்றவர்களுடன் மனத்தயக்கமின்றிப் பழகவும் பேசவும் இவருக்கு நம்பிக்கை உண்டாகப் பிறர் இவரிடம் பற்றுறுதியுடன் நடந்துகொள்வதைச் சார்ந்தே ஆளுமையைச் சோதிக்கும் சிந்தனை ஏற்படுகிறது. ஆனுல், மிக அதிகமாகப் புதியவர்களை அமர்த்துதல் அனுபவமின்மையை அடைமானம் வைப்பது எனப் பொருளாகும். நோக்கத் தரங்கள், அலுவல் நடுநிலையின் பெயரால் சிவில் சர்வீஸ் முறையின் மீது சுமத்தப்படும் வரையறைக்குட்பட்டு இதிலிருந்து சிறிது விலகித் தம் விருப்பப்படி எவரையும் நியமிக்கவோ விலக்கவோ இவரால் முடியாது. முதன்மையாக, துறையை இவர் காணும் முறையில் இதனுடன் பணியாற்ற வேண்டும். சில நிகழ்ச்சிகளில், உகந்த அலுவலர்கள்

என இவர் கருதும் சிலரைத் தமக்கருகில் உள்ள பதவிகளுக்கு மாற்றிக்கொள்ளலாம். இருப்பினும், தம்மைச் சுற்றியுள்ள மானிட அமைப்பை மறு அமைப்புச் செய்ய இவருக்குக் குறைந்த வாய்ப்பு தான் இருக்கிறது என்பது பொதுவிதி.

முதல் சில மாத அனுபவத்தில், அமைப்பிற்குள் தன் சொந்த அலுவலர் சாராப் பெருமக்கள் குழுவை இவர் அமைத்துக்கொள்ள முயலலாம். தம்முடைய நம்பிக்கையை முதலில் பெற்றவர்களைத்தான் இவர் அடிக்கடி நாடுவார். இடை நிலையாளர்களாக இவர்கள் செய்யும் பணிகளை இவர்கள் நினைவுகொள்ளலாம். இவர்களின் கூட்டாளிகளும் காலப்போக்கில் இவர்களை இப்படியே நடத்துவார்கள். அலுவல் சாராத பெருமக்களைத் துறைத்தலைவர் ஆக்கலாம்; அழிக்கலாம். இவர்தம் பெருமக்கள் குழு அமைப்பில் பொருத்தப்பாடுகள் முதலில் அடிக்கடி நிகழலாம்; இது பிற்காலம்வரை தொடரும். இருப்பினும், மெதுவாக, இவருடைய சொந்த அமைப்பில் ஓர் அளவு நிலையான தன்மை உருவாகும். இவ்வகைத் தொகுதிக்கு ஈட்டுறுதித் தொகையாகச் சிறப்புத் திறமைகளை இந் நிலையான தன்மை ஏற்கலாம்.

துறைமுறைப் பெருமக்கள் குழு: பட்ஜெட் அலுவலர், போதுமான பல்வகைப் பொறுப்புகளைப் பல்லாண்டு பெற்றிருந்த செயலகத் தலைவர் போன்றவர்களில் துறைபற்றிய நல்ல அனுபவமுள்ளவர்களில் ஒருவரை உயர் நிர்வாகியின் சொந்த அமைப்பில் எடுத்துக்கொள்ளலாம். இவர் துறைக்குள் கொண்டுவந்த சொந்த உதவியாளர்கள், எல்லாக் காலத்திற்கும் இல்லையென்றாலும், 'சாசன உறுப்பினர்' (Charter members) ஆகிறார்கள். இப் பொருளில், துறையின் அரசியல் அலுவலர் ஒவ்வொருவரையும் பெருமக்கள் குழுவினர் எனக் கருதுவது தவறாகும். இவர்களில் ஒருவர், வலிமை வாய்ந்த தனிக்குழு நலனுடன் நெருங்கித் தொடர்பு கொள்ளலாம். இவரைத் துறைத்தலைவர் அச்சத்துடன் பார்க்கிறார். மற்றொருவர் துறை விவகாரங்களில் நெருங்கித் தொடர்புகொண்டு துறையினுள் இருக்கலாம். மறுபுறத்தில், நிரந்தர அலுவலர்களில் சிலர் உயர் நிர்வாகியின் சொந்த அமைப்பில் சேர்த்துக்கொள்ளப்படுகின்றனர். ஏனெனில், தலைவர்கள் என்ற முறையிலும், மற்றவர்களுடன் உள்ள பல்வகைச் செயல் தொடர்பாலும் அல்லது இவர்களின் நடைமுறை அனுபவ வீச்சாலும் இடம் பெறுகின்றனர். இத்துடன், இவரது சொந்த அமைப்பு, பொதுத் தொடர்பு, சட்ட ஆக்கத் தொடர்பு, கள இயக்கம் போன்ற மிக நுட்பமான பணிகளை எடுத்துக்கொள்ளலாம்.

புறப்பொருள் தன்மையுள்ள தகுதிகள் மட்டும் உறுப்பினரா தற்குப் போதா. துறைத்தலைவரின் நுண்ணறிவு நோக்கம் போன்றவைகளுடன் பெருமளவு இணங்கிச் செல்லும் தன்மை ஒரு முடிவான கூறுபாடாகும். நெருங்கிய குழுவாயினும் அல்லது தளர்ந்த இணைப்பாயினும், இவருடைய சொந்த அமைப்பு 'அரசர் ஆட்களால்' (King's men) ஆனதாகும். இவரைக் கைவிட்டுவிடும் பல நிகழ்ச்சிகள் இருக்கலாம். மேலும், இவரது சொந்த அமைப்புமட்டும்தான் இருக்கிறது என்று நினைக்கலாகாது. பெரும் பயனுக்கு இது, கீழ்நிலைப் பணியாளர்களால் வளர்ந்த சொந்த அமைப்புடன் இணைய வேண்டும். துறைத்தலைவரின் நல்வினைப் பயன்களிடமிருந்து தம்மைக் கீழ்நிலைத் தலைவர் வேறுபடுத்திக்கொள்ளும்பொழுது துறைத் தலைவரின் சொந்த அமைப்பு, ஒத்துழைக்காத கீழ்நிலைப் பணியாளரிடமிருந்து 'அரச ஆட்களை' ஏதாவது ஒரு வழியில் தடுக்க வேண்டும். பல்வேறு சொந்த அமைப்புகளுக்கிடையே தொடர்ந்து போர் நடக்கலாம். மாநாடுகளில் செய்துகொள்ளும் முறையான உடன்பாடுகள் பல நிகழ்ச்சிகளில் ஆதரவிற்கான முறையிலையா பேரங்களின் விளைவாகும். இத்தகைய ஆதரவின் பயன் முக்கியமான பதவி உயர்வாகவும், பணிகளின் விரிவாகவும் அல்லது சிறப்புப் பகுதிகளில் பெருமளவு சுயேச்சையாகவும் இருக்கலாம். இத்தகைய சலுகைகள் பொதுவாக எதிர்பார்க்கும் அலுவல் விதிகளிலும் பழக்கங்களிலும் தலையிடலாம். இதனுல் துறை முழுவதிலும் மன உறுதி இழப்பு ஏற்படலாம். எனவே, இதனுல் குறைந்த பயன்களே விளையும்.

ஆயினும், இவ் வகையான சொந்த அமைப்புகள் இல்லாமல் துறையின் தனித் தலைவர்கள், உண்மையில் என்ன நடக்கிறது என்பதையும், பணியாட்களின் மனப்போக்குகள் என்ன என்பதையும், முதன்மைகளோடு கூட்டுறவுச் செயலை எப்படித் துரிதப்படுத்துவது என்பதையும் தெரிந்துகொள்ளமுடியாது. மேலாளர்களின் கட்டளைகளால்மட்டும் குழுப்பணியைப் பெறமுடியாது. குழுவின் திறமை வாய்ந்தவர்களை ஏற்பது இதற்குத் தேவையாகும். உண்மையில், இவர்களில் ஓரிருவர் குழுத் தலைமையைத் தன்னுரிமையாக்கிக்கொள்ளலாம். இதன் பயனுகப் பெயரளவுத் தலைவர் ஒரு பொம்மையாகிவிடலாம். இதே சமயத்தில், உண்மை உணர்வோடு பயனுடைய சொந்த அமைப்பு, திறமையுடன் தொடர்புகளைப் பயன்படுத்திக் கொள்ளவேண்டியது தெளிவாகிறது. அமைப்பைப்போலவே சொந்த அமைப்பும் எளிதாக தனக்கெதிராக முரண்படும். பரந்த நிறுவனச் சுற்றுச் சார்பிலிருந்து விடுவித்துக்கொள்வது தனிப்பட்ட தலைவருக்கு ஒரு சுமையாக இருக்கலாம். பொதுச் செயல் முறைகளில் இது ஆணவத்தையும் தனிப்பற்றையும் புகுத்தலாம்.

நடவடிக்கைகளின் ஒழுங்கைக் குலேத்து, ஏற்றுக்கொண்ட நோக்கங் களை நோக்கிய திட்டமிட்ட முன்னேற்ற வாய்ப்பை அழித்துப் புறவிய லான மதிப்பீட்டிற்குப் பதிலாக இது அகவியலான கருத்துகளைப் புகுத்தலாம்.

சொந்த அமைப்பின் ஐந்தொகைக் கணக்கில் பற்றும் வரவும் இருக்கின்றன. மேலாண்மை நேர்மை, முடிவுகளின் நேர்மை, ஊதியத்தின் நேர்மை போன்றவைகள்பற்றிய ஐயப்பாடுகள் துறை முழுவதிலும் நிலவுவதைப் பற்றுக்கணக்கில் வைக்கலாம். கொள் கைக் குறிக்கோள்களை அடைவதில் சொந்த அமைப்பானது பெரும் வசதியாக இருக்கலாம். தன் முறை சார்ந்த அரசாங்கத்தின் குண வியல்புகளை இது பெற்றுத் தனி முறை சார்பற்ற குறிக்கோள்களைக் குலேக்கலாம். திறமைமிக்க துறைத்தலைவர் பருவந்தோறும் ஐந்தொகைக் கணக்கை ஆய்ந்து சொந்த முடிவுகளைச் செய்வார்.

பற்றுறுதிப் பிணைப்புகள் : முறையான அமைப்பு ஒரே கட்டு மானத்தைக் குறிப்பிடுகிறது. இதில் எல்லா விருப்புகளும் நிறுவனக் குறிக்கோள்களைநோக்கி இருக்கும். இக் குறிக்கோள்களை ஏற்றுக் கொள்ளுதல் அமைப்பு முழுதும் உள்ளார்ந்திருக்கிறது. அமைப் பின் உச்சியில் உள்ள ஓர் ஒப்பற்ற தலைவர் இத்தகைய குறிக்கோள் களின் தொடர்ச்சிக்கும் செல்திறனுக்கும் எடுத்துக்காட்டாகமட்டு மின்றி இவரது துணைத்தலைமையின் பற்றுறுதியோடு பெரும் பணி யாள் தொகுதியின் பற்றுறுதியை இவர் பெறுகிறார். இருப்பினும், பின்னும், ஒவ்வொரு தனி மனிதரிடமும் மாறுபடும் வலிமையுடைய குறிப்பிட்ட எஞ்சிய பற்றுறுதிகள் தங்கியிருக்கலாம். இவைகள் பல்வேறு திசைகளிலும் இழுப்பாற்றலைக் காட்டலாம். மனிதனை ஒரு பாகத்தில்தான், அமைப்பிற்குள்ளாக்கலாம். மனிதன் தன் தொழிலில் ஒரு பகுதிதான் வசிக்கிறான். வெறியர் மட்டுமே பற்றுறுதிக்காகத் தம் திறமைகளனைத்தையும் ஒரு குறிக்கோளில் கொட்டமுடியும்.

இயல்பாக, ஒவ்வொரு தனி மனிதரும் பரவலான பற்றுறுதி களுக்குள்ளாகிறார். சில இவரது பின்னணியில் பதிந்துள்ளன ; சில இவரது வாழ்க்கை முறையில் இவர்மீது சுமத்தப்படுகின்றன ; சில சொந்த விருப்பின்பேரில் சுயேச்சையால் ஏற்றுக்கொள்ளப்பட்டவை. இக் கலவையில் ஒரு தனிப் பற்றுறுதி மற்றெல்லோரையும் கவராது. இருப்பினும், மானிட அனுபவத்தைத் திருப்திசெய்ய, மறுப்பு அல்லது முரண்பாடு இல்லாமல் இசைவுடன் இணைவதை எல்லாப் பற்றுறுதிகளும் ஏற்கவேண்டும். அமைப்பின் ஒரு பாகமாகிய மனி தனுக்கும் இது பொருந்தும். இவ் வமைப்பில் மனிதன் தொழில் வாழ்க்கையைக் கழிக்கிறான். இப் பற்றுறுதிக் கோவையைவிட இவரிட

மிருந்து எதையும் எதிர்பார்க்கமுடியாது. இவர் பணியாற்றும் அமைப்பின் குறிக்கோள்களை எளிதில் ஏற்கிருர். இருப்பினும், பற்றுறுதிகள்பற்றிய பொது ஒப்புதல் இருக்கும்பொழுது ஒவ்வொரு பற்றுறுதியும் தனித் தனியாக இவர்மீது செல்வாக்குப் பெறுகிறது. சூழ்நிலைகளைச் சார்ந்து, இவர் பணியாற்றும் அமைப்பிற்கு எதிராக ஒவ்வொன்றும் இவரை வைக்கலாம்.

நிறுவனத்திடம் தனித்த பற்றுறுதியை வளர்க்க நிறுவனத் தலைமை தொடர்ந்து முயலவேண்டுமென்பதின் அடிப்படையான காரணம் இதுவேயாகும். தனித்த 'மன உறுதித்திட்டம்' போன்ற ஒன்றுக்கு இம் முயற்சிகளை அடக்கக்கூடாது. அமைப்பு செயலாற்ற முற்படும் ஒவ்வொன்றிலும் இது முன்வரவேண்டும். இராணுவ மொழியில் சொல்வது போல 'கருவி கலத்தொகுதிச் செருக்கை' (pride of outfit) வளர்க்க, கொள்கைகளிலும் குறிக்கோள்களிலும் நிறுவனத் தலைமை தெளிவாகப் பேசுகிற, தூண்டுகிற தன்மையுடையதாக இருக்கவேண்டும். உள்தூண்டுகைகளுக்கு ஒரு பொது முறையை வளர்ப்பதில் இவர் திறமையுடையவராக இருக்கவேண்டும். கொள்கை வகுப்பதில் பரவலான பங்கு பெறுவதில் வன்திறமுடையவராகவும், கூட்டு நிறைவேற்றப் பெருமையைப் பகிர்ந்து கொள்வதில் இவர் கற்பனையுடையவராகவும் இருக்கவேண்டும்.

இது பெறும் மதிப்பில்தான் முறையான அதிகாரம் பயனுடையதாகிறது. ஆனல், நிறுவனப் பாவனைகளுக்கு மதிப்புப் பொருந்தும் என்பதற்கு உறுதி கூறமுடியாது. நிறுவனத் தனித் தன்மையென்ற பொது உணர்ச்சி இயல்புடைய ஒருங்கமைந்த அமைப்புகளிலும், அமைப்பு முழுவதிலிருந்து மாறுபட்ட தொடர்பில் ஒவ்வோர் உறுப்பினரும் இருக்கலாம். அமைப்பைத் தம் பாகமாகக் கருதிச் சில உறுப்பினர் தம்மையே முழுமையாக அமைப்பிற்கு வழங்கலாம். அமைப்பில் இவர்களின் ஒத்துழைப்பின் முதன்மையைக் கருதி நிறுவன அதிகாரத்தை மற்றவர்கள் நடைமுறை உடன்பாடாக ஏற்கலாம். அமைப்பிற்கு வெளியே சொந்த முயற்சிகளின் ஆழ்ந்த பற்றுகளை வைத்துக் கொண்டு, இன்னும் சிலர், 'வாழு, வாழவிடு' என்னும் அமைதியான மனப்போக்கில் மன நிறைவடையலாம். இறுதியாக, அமைப்பிற்குப் பகையாக இல்லாத சிலர், அமைப்பு வேண்டாத பற்றுறுதிகளிலிருந்து பெறலாகும் மதிப்புகளை இருக்கக்கூடிய அதிகாரத்தின்மேல் வைக்க முயல்வர்.

வெளித் தொடர்புகள்: முறையான அதிகார மதிப்போடு முரண்படும் பற்றுறுதிகள் அக, புற குவிமையங்களைப் பெற்றிருக்கலாம். இவை இரண்டும் காணமுடியாதவாறு கலந்துவிடும். எடுத்-

துக்காட்டாக, வெளிக் கூறுபாடுகளின் தலைப்பில், உரிமைக் கண்க ளோடு செயலகப் பணியைப்பார்க்கும் அக்கறைக் குழுவின் விருப்பு களைச் செயலகத் தலைவரின் நனவு, கனவு நிலைச் சிந்தனையில் நாம் பார்க்கவேண்டும். அலுவல் மேலாளர்கள் இவரை எதிர்த்தால், அக் கறைக் குழுவின் தலைவர்களுடன் மறைவாகக் கலந்து தம்மைக் காத்துக்கொள்ளத் தயங்கமாட்டார். இத் தலைவர்களின் கவுன்சிலில் இவரை முக்கியமானவராக இவர்கள் கருதலாம். இவருக்காகச் சொந்த விளம்பரம் செய்யலாம்; இவரைப் பெரிய பொதுப் பணியாள ராகச் செய்யலாம்; அல்லது ஒரு தேசீய நிபுணராக்கலாம். பொதுக் குறிக்கோள்களை அறியாது, துறையில் இவர் தம் மேலாளர்களை எதிர்க் கிறவர்களெனவும், ஆபத்தானவர்களாகவும் கருதத் தொடங்குகிறார். இதற்கெதிராகத் தம் செயலகப் பணியையும் இவரை ஆதரிக்கும் வெளி நலன்களையும் காக்க இவர் வன்மையாகப் போரிடவேண்டும்.

அல்லது துறை ஆதிக்கத்தை நாடும் சட்ட ஆக்கப் பிரிவோடு அரசியல் உறவு கொண்டுள்ளதிலிருந்து எழும் தகுதிகளையுடைய ஒரு துறையின் உதவித் தலைவரைப்பற்றி நாம் சிந்திக்கலாம். சட்ட ஆக் கப் பிரிவின் நோக்கங்களை முன்னேற்றத் தவறாத ஒருவரை வேட்டை யாடும் நோக்கமொடு பகைப் பார்வையாளராக அமர்த்தப்பெற்றவர் என இவரை அலுவல் தலைவர் நடத்தலாம். சட்ட ஆக்கப் பிரிவுத் தலைவர்களுக்குக் கருத்துகளை இவர் வழங்குகின்றார் என்றும் இவர்களின் நிலையைப் பாதிக்கலாமென்றும் துறைநடவடிக்கைகள் பற்றி நம்பகமாகத் தெரிவிக்கின்றார் என்றும் ஒவ்வொருவரும் ஐயப் படுகிறார்.

தம்முடைய வட்டாரத்தின் ஆதிக்க நலன்களுக்காகப் பாடுபடுவ தைக் குறிக்கோளாகக் கொண்டுள்ள வட்டார இயக்குநரைப்பற்றியும் நாம் சிந்திக்கலாம். பொதுக் கொள்கையை நாடு முழுவதற்குமான பொதுநல அடிப்படையில் வரையறை செய்யவேண்டியதைப்பற்றி இவர் நினைப்பதில்லை. இதேபோல், முக்கியமான அல்லது முக்கிய மில்லாத பதவிகளில் உள்ள அமைப்பின் மற்ற உறுப்பினர்கள் வாடிக் கைக்காரர்களின் முதன்மையான உள்காப்பாளர்கள் என்று தம்மை நினைத்துக்கொள்ளலாம். கருத்தளவில் ஓர் அமைப்பான நிறுவன அதிகார வைப்புமுறை, கட்டளை வழிகளைத் தடை செய்யவும் பற்றுறு திகளால் துண்டாடப்படலாம்.

உட்கூறுகள்: துறைக்குள்ளும், பற்றுறுதிப் பெருக்கத்திற்குத் தடைசெய்யும் பலன்கள் இருக்கின்றன. சொந்த அமைப்புகள் உண்டாவதில் வலிமையான பற்றுறுதி பெரும்பங்கு பெறுவது நமக்குத் தெரியும். ஒரு சொந்த அமைப்பில் உறுப்பினரென்பது ஒரு

குறிப்பிட்ட அளவு பிரிவுணர்ச்சித் தன்மையைக் குறிப்பிடுகிறது. குறிப்பாகச் சொந்த அமைப்பில் இதை மிகையாகக் காணலாம். முறையான அமைப்பிற்கு எதிராக இப் பிரிவுணர்ச்சி மாறலாம். உச்ச நிர்வாக மட்டத்தில்தான் சொந்த அமைப்பும் முறையான அமைப்பும் முக்கியமான ஒரே மாதிரியான குறிக்கோள்களில் தொடங்குகின்றன. இருப்பினும், முற்றிலும் சொந்த அமைப்பிற்கு வெளியே, தளர்ந்த பாதுகாப்பு மன்றங்கள் கொள்கைக் குறிப்புகள் வளர்ச்சிப் பரிமாற்ற ஆதரவுக் கொள்கையை வளர்க்கலாம் அல்லது நிறுவன அந்தஸ்தை ஒருவருக்கொருவர் காப்பாற்றிக்கொள்ளலாம். எடுத்துக்காட்டாக, துறையின் உயர் கவுன்சில்களில் மூன்று அல்லது நான்கு செயலகத் தலைவர்கள், பட்ஜெட் அலுவலருக்குத் தம் வலிமையைக் காட்ட அல்லது தம் கருத்துகளை ஏற்க, கூட்டாக வலியுறுத்த ஒரு நிலையான கூட்டில் ஒன்று சேரலாம். ஆக்க சிந்தனையில் இவர்கள் அடிக்கடி, தாம் செய்வதே சரியென்றும் துறைத்தலைவர் செய்வது தவறென்றும் கருதலாம்.

ஒரு சிறிய தொழில் பிரிவிலும் இவ்வகையான கூட்டை நாம் பார்க்கலாம். இங்கும் ஒரு சிலர் ஒன்று சேர்ந்துகொண்டு தம் அதிகாரத்தை முதல் நிலை மேற்பார்வையாளர் ஏற்கும்படி வற்புறுத்தலாம். அலுவல் சாரா வேலையளவு, ஒழுங்குத் தரங்களை இவர்கள் நிர்ணயிக்கலாம். இவைகளை மேற்பார்வையாளர் தம் சொந்த அதிகாரத்தால் மாற்றிவிடமுடியாது. செயல் திறத்தையும் ஊழியர்களின் நடத்தையையும் உண்மையில் இவர்கள் ஏற்படுத்தலாம்.[3] இதுபோன்றதோர் உறவு, தொழில் முறை சார்ந்த அல்லது பொறியியல் தனிப் பயிற்சித் தரங்களில் வளரக் கூடும். இதை விளக்க, ஆட்சி இயல் அலுவலர்கள்பற்றி நடவடிக்கைகளில் ஈடுபடும் ஒரு பொருளாதார நிபுணர், மற்ற பொருளாதார நிபுணர்களின் தீர்ப்பையே ஏற்பார்; பொருளாதார நிபுணர்களுடன் தொடர்புடைய வழக்கறிஞர் மற்ற வழக்கறிஞர்களின் சார்பில்தான் இருப்பார்; வழக்கறிஞர்களுடன் ஈடுபடும் பொறியியலாளர் மற்றப் பொறியியலாளர்களின் கருத்தையே ஆதரிப்பார். அல்லது, சிறப்பாக, தொழில் சார்ந்த தொகுப்பு, பொறுப்புகளை ஒதுக்கல்பற்றிய பிரச்சினைகளில், எடுத்துக்கொண்ட ஏற்பாடுகளில் தம் சிறப்புப் பயிற்சிக்குப் பாதகமான கருத்துகளை முதன்மையாக மனத்தில்கொண்டே தனிப்பட்ட தனிப் பயிற்சித் தரங்கள் நடந்துகொள்ளுகின்றன.

[3] ஆலைத்தொழில் உற்பத்திபற்றிய முறையல்லாத அமைப்பு விரிவாக ஆராயப்பட்டுள்ளது. Roethlisberger, Fritz J., and Dickson, William J., 'Management and the Worker, Cambridge: Harvard University Press, 1943.

இத்துடன், ஒத்தபற்றுறுதியுடன் ஒத்தகுணவியல்புடைய சொந்தத் தொடர்பு பொதுவான பின்னணியிலிருந்து எழலாம். ஒரே கல்லூரி அல்லது தொழில்முறைப் பள்ளியிலிருந்து பட்டம் பெறுதல், மற்றொன்று ஒரே ஆராய்ச்சி நிறுவனத்தில் அல்லது ஆலோசனை நிறுவனத்தில் அனுபவம் பெறுதலுமாகும். மேலும், பெருமளவு அமைப்புகளைப்போல், அரசாங்கத் துறைகளில், 'லிபரல்களும்' 'கன்சர்வேட்டிவ்களும்' போன்ற கருத்து உட்பகை இருக்கலாம். இக் கட்சிகளின் வீரத் தலைவர்கள், துறைகளை வெற்றிகொள்ளத் தக்க இடங்கள் எனக்கருதலாம்; அல்லது குறைந்தது இதை விகிதாசாரச் செல்வாக்கிற்கு உரியதாக்கப் பார்க்கலாம். கட்சிப் போராட்டங்கள் எப்பொழுதும் வெளிப்படையாக நடப்பதில்லை. ஆனால், இதன் விளைவாகத் துறைப்பற்றுறுதி மாறிவிடுகிறது. இறுதியாக, ஒருங்கமைந்த ஊழியர்களின் பற்றுறுதிப் பிணைப்புகள்பற்றி நாம் குறிப்பிடவேண்டும். அரசாங்க ஊழியர் யூனியன் தலத் தலைவர்கள் பற்றுறுதியின் பெரும் பங்கை, பரிவற்ற அல்லது பின்னடைகிற துறைத்தலைவருக்கு எதிராகப் பெறுகிறார்கள்.

எனவே, ஒரு முறையான அமைப்பிற்குள் மானிடத் தொடர்புகளின் உண்மையான கட்டுக் கோப்பு சிக்கலால் சிறப்படைகிறது. 'கட்டளை வழிகள்'பற்றிக் குறிப்பிடல் உண்மைத் தோற்றத்தை மறைத்து விடலாம். முடிசூடாத் தலைவர்கள் முடிசூடியவர்களுடன் போட்டியிடுகின்றனர். பல்வேறு நோக்கங்களுக்காகக் கொண்டுவரப்பெற்ற முறையணையா, குறிப்பிடமுடியாத தொகுதிகள் ஒன்றுக்கொன்று பொருகின்றன. இதில் இருக்கும் உட்கோள்களும் தெளிவாக அல்லது நிலையாக இருப்பதில்லை. முயற்சிக்குச் சரியெனப்பட்டவைகள்பற்றி மனிதர்கள் மனதை மாற்றிக்கொள்ளுகின்றனர். அமைப்பில் இருக்கும் மனிதனும் இப்படித்தான் செய்கிறான். குறிப்பிட்ட காலங்களில் குறிப்பிட்ட ஓர் அமைப்பு ஏன் ஊக்கம் காட்டுகிறதென்பதையும், மற்ற சில காலங்களில் இது ஏன் பிரிந்து அல்லது செயலற்றுப்போகிறதென்பதையும் இது ஓரளவு விளக்குகிறது. இப்படி நேரும்பொழுதும் இதன் செயலுரிமைக் கட்டளை அல்லது முறையான அமைப்பு மாறாது அப்படியே இருக்கிறது. பொறியியல் சரி நுட்பத்தோடு தன் நோக்கங்களை நாடும் பொறி உருவாயாகத் துறையைக் கருதும் தவற்றின்மேல் இது ஒளி வீசியது. இறுதியாக, ஒரேமனமுடைய அதிகார வர்க்கத்தின் தீய திட்டங்களைப்பற்றி நாம் கேட்கும்பொழுது எவ்வளவு கற்பனையிலிருந்து பெறப்பட்டதென்பதை இது காட்டுகிறது.

3. செல்வாக்கு உருவாதல்

கட்டற்ற வளர்ச்சியின் ஐந்தொகை: தமக்காகப் பேசிக் கொள்ளும் குடிமக்களின் சுயேச்சையான மன்றங்களின் படைமுறைத் தன்மையற்ற வளர்ச்சியை ஜனநாயகக் கோட்பாடுகள் வலியுறுத்துகின்றன. இம் மன்றங்களின் வேற்றுமையை ஒரு நிலை முதலாகக் கருதலாம். வெளிப்படையான வாதங்களில் பொது விருப்புகளை உறுதிப்படுத்தலாம். குழு நோக்கங்களின் பொருத்தப்பாடுகளால் செயல் பெறத்தக்க உடன்பாடுகளைப் பெறலாம். நாட்டின் அரசியல் வளங்களைப்பெற்று ஒருங்கமைக்க இதைச் சிறந்த முறையாகக் கொள்ளலாம். மிகையான சிதறல், பயன்பாட்டு ஆக்கத்தில் ஐயப்படுபவர்கள்கூடக் குழுத் தன்னாட்சி உரிமையைக் குலைக்க ஒரே படித்தான தன்மையை மேலிருந்து புகுத்தும் 'கட்டளை'க்குத் தம் சொந்தக் கருத்து விளக்க உரிமையை விட்டுக்கொடுக்கத் தயங்குவார்கள். சுயேச்சையான அரசியல்போட்டி இடரற்ற தன்று. பொது நலனுக்குப் பாதகமாக இது இயங்கலாம். பெண் வாக்காளர்களின் தேசீய சங்கத்திற்கும், தம் பொருள் நன்மைகளை முன்னேற்ற ஆவலாக இருக்கும் பொருளாதாரச் செல்வாக்குக் குழுவிற்கும் இடையே பெரிய வேற்றுமை இருக்கிறது.[4] செல்வாக்கு அரசியல் ஒரு கேலிக் கூத்தாக இழிந்துவிடலாம்.

முறையணையா அமைப்பு நெருங்கிய இணைவரைகளை அளிக்கிறது. கட்டுப்படுத்தவில்லை யென்றால், முறையான அமைப்பு எதைச் சாதிக்க விரும்புகிறதோ அதை அழித்து ஒரு அழிவுச் சக்தியாக இது மாறலாம். எல்லா முறையான அமைப்புகளிலும் ஊடுருவியிருக்கும் தொழிற் பகுப்பு, பணிகள் ஒதுக்கல் போன்றவைகளின் பிளவுகளையும் வெடிப்புகளையும் இது விவரிக்கலாம். சில இடங்களில் அலுவற் பொறுப்பை இது பயனற்றதாகச் செய்துவிடலாம். இவைகளோடு, நடைமுறைத் தேவைகளை முறையணையா அமைப்புகள் சமாளிக்கின்றன. பொதுத் துறையில் ஜனநாயகக் குழுக்களின் சுயேச்சையான இடைத் தொடர்பைப்போல், பல வழிகளில் ஆட்சி இயல் உரத்திற்கு இது மூலமாக இருக்கிறது. நிறுவன முறைத் திட்டமிடலையும் சிந்தனையையும் விரிவாக்கியும் நீட்டித்தும் பொதுக் கருத்திற்கு உபரியான வடிகாலையும் இது வழங்கியிருக்கிறது. மேலும், முறையணையாத் தலைமை, அலுவல் அதிகாரச் செயற்பாட்டோடு ஒரு பொருளில் பொறுப்புப் பள்ளியாகவும் இருக்கிறது. சுருக்கமாக, இயற்கையான வளர்ச்சியாகிய முறையணையா அமைப்பு அதிகாரவைப்பு முறையின் விறைப்பைத் தளர்த்துவதோடு, அஞ்சு

[4] 'ஆட்சி இயலில் அக்கறைக் குழுக்கள்' அதிகாரம் 14, பிரிவு 1, 'அக்கறைப் பிரதிநிதித்துவம்' பார்க்க.

கின்ற அல்லது உணர்ச்சியற்ற உயர் தலைமைக்கு விரும்பத்தக்க தூண்டுகையாக இது இருக்கக்கூடும். இது எவ்வளவு தூரம் இப்படிச் செயல்படுகிறதென்பது இதனுடைய தலைவர்களின் பொது உணர்வைப் பொறுத்திருக்கிறது. முறையமையா அமைப்பில் செல்வாக்கு உருவாதல்பற்றிய சில எடுத்துக்காட்டுகளின் வழியால் இது தெளிவாகலாம்.

அரசிருக்கைக்குப் பின் உள்ள மனிதர்கள் : எல்லாம் வல்ல வல்லரசரானாலும் அல்லது அரசியல் அமைப்புவழி அதிபரானாலும் எவரும் பகட்டான தனிமையில் சிந்திப்பதுமில்லை; செயல்படுவதுமில்லை. எப்பொழுதும் இவரது புடையர் குழுவில் (entourage) உள்ள ஆண்களும் பெண்களும் விரும்பியோ விரும்பாமலோ ஒரு முடிவு செய்ய இவருக்கு உதவுகின்றனர்.[5] இதைப்போன்றே, அரசாங்கத் துறையும் இயல்பாக எவ்வளவு ஒதுங்கியிருந்தாலும் இவரது 'உட்குழு' இவரைச் சூழ்ந்திருக்கிறது. முதன்மையான சிப்பந்தியையும் முறைவழி அலுவலர்களையும் கொண்ட ஒரு முறையான கேபினெட் இவருக்கு இருக்கலாம். இவர்களுடன் முக்கியமான பிரச்சினைகள் பற்றி ஒரு வாரத்தில் குறிப்பிட்ட நேரத்திலோ அடிக்கடியோ இவர் கலந்து பேசலாம். சிறப்புப் பிரச்சினைகளில், இவைகளில் நேர் தொடர்பில்லாத கேபினெட் உறுப்பினரை விலக்கிவிட்டு, மற்ற அலுவலர்களையும் கேபினெட் கூட்டத்திற்கு இயல்பாக வராதவர்களையும் கொண்ட சிறிய அல்லது பெரிய குழுக்களுடன் இவர் கலந்தாலோசிக்கலாம். இவ்வாறு கலந்து பேசும் நிறுவனங்கள் ஆட்சி இயலுக்குத் தேவையாகும். இவைகளை நுண்ணறிவோடு பயன்படுத்துகிறோமா என்பது மற்றொரு பிரச்சினையாகும். இருப்பினும், இக் கலந்தாய்வு செய்யும் நிறுவனங்கள் இருப்பதைக்கொண்டு ஓர் உயர் நிர்வாகி முடிவுகளைச் செய்யும் வழியைக் குறிப்பிடமுடியாது. பிறர் கூறுவதை வணக்க இணக்கமாக இவர் கேட்டுக்கொள்ளலாம். இத்தகைய கலந்தாய்வு முறைகளை ஜனநாயகப் போக்கென்று மட்டும் இவர் நம்பலாம். அல்லது இவருக்கு அடுத்த கீழ்மட்டத்தலைமைக்குத் தம் முடிவுகளை அறிவிக்கக் கேபினெட் கூட்டங்களை இவர் பயன்படுத்திக்கொள்ளலாம். பின், எப்படி இவர் முடிவுகளைச் செய்கிறார் ?

இந் நிலையில்தான் முறையான அமைப்பிலிருந்து நாம் முறையமையா அமைப்பிற்குச் செல்லுகிறோம். கேபினெட் வெறும் சடங்கென்றும், உண்மையில் மூன்று உறுப்பினரைமட்டும் கொண்ட 'உள் கேபினெட்' ஒன்றிருக்கிறதென்றும், இவர்களில் ஒருவரைக் கேபி

[5] நீண்டு புறக்கணிக்கப்பட்ட இதன் ஆழ்ந்த ஆய்விற்கு ,Bentley, Arthur F., 'The Process of Government', Chicago: Chicago Press, Bloomington: Principia Press, 1935.

னெட்டில் சேர்த்துக்கொண்டதில்லையென்றும் உள்ளிருக்கும் ஒருவர் சொல்லலாம். இந்த உள் கேபினெட்டில் இருப்பவர்கள்தாம் ‘அரசிருக்கைக்குப்பின் உள்ள மனிதர்கள்’. கேபினெட்டில் சேராத ஒருவர், துறைத் தலைவரின் சேவையில் மூத்த சொந்த உதவியாளர். பல ஆண்டுகளாக இவர், துறையின் நிகழ்ச்சிகளை இயக்குபவரின் அரசியல் நிழலாக இருந்துவந்திருக்கிறார். முற்காலத்தில் இந்த உறவுமுறை தல அரசியலில் வளர்ச்சியடைந்து மாறும் நல்வினைப் பயன்களும் சேர்ந்து பின் இப்பொழுது செல்வாக்குப் பெற்றுள்ள பெரும் அரசியல் கட்சியில் கலந்துவிட்டது. இச் சொந்த உதவியாளருக்குத் தெளிவாக வரையறை செய்த கடமைகள் இல்லை. துறைத் தலைவருக்கு இவர் ஒரு கலோனல் ஹவுஸ் அல்லது ஹாரி ஹாப்கின்ஸ் (Harry Hopkins) அல்லது ஷெர்மென் ஆடம்ஸ் (Sherman Adams) போல இருக்கிறார். மேலும், கட்சித் தலைமைக்கும், சட்டசபைக்கும் துறையின் மிக முக்கியமான தொடர்பாளராக இருக்கிறார். இவரும் ‘தலைவரும்’ ஒரு மனமாக இருந்து சிந்திக்கின்றனர். உதவிச் செயலாளர்களில் ஒருவரும் செயலகத் தலைவரும் மற்றிரு ‘உள் கேபினெட்’ உறுப்பினராவர். உயர் மட்டத்தில் உள்ள உதவிச் செயலாளர் இளம் வயதினர். ஆனால், வளமிக்க கருத்துகளின் மதிக்கொண்ணு ஊற்றாக இவர் இருக்கிறார். இயக்கப் பொறுப்புகள் என்னும் பெரும் சுமையால் அழுக்கப்பட்டுள்ள கீழ் உதவிச் செயலாளரை இவர் மறைத்துவிடுதலின் காரணம் இதுவேயாகும். செயலகத் தலைவர் கற்பனைச் சிந்தனைக்கோ நல்ல அரசியல் தீர்ப்புக்கோ பெயர் பெற்றவரல்லர். இருப்பினும், கடந்த முப்பதாண்டாக இவர் துறையுடன் இருந்துவருகிறார். இதன் நடைமுறைத் தொழிலை இவர் நன்குணர்ந்தவர்.

இந்த மூவர்களுடன்தான் துறைத்தலைவர் தன் முடிவைச் செய்கிறார். சில சமயங்களில் இவரது அலுவலகச் சிறு விருந்திலும், சில சமயங்களில் கேபினெட் கூட்டத்திற்கு முந்திய சிறு தொடர் கூட்டத்திலும் முடிவுசெய்கிறார். இந் நால்வரும் ஒருவரையொருவர் நன்றாகத் தெரிந்திருந்தமையால் குறிப்பாகப் பேசி, சில சொற்களில் ஒரு முடிவிற்கு வருகின்றனர். வாய்வழியான இவர்களின் செய்தித் தொடர்பு முறைகளால் சிறப்பான சிக்கன முண்டாவதுடன், தம்முடையதுடன் ஒவ்வொருவரின் பொது விருப்பை மற்றவர் நன்றாக அறிந்துகொண்டுள்ளனர்; இந்த முறையால் கண்டபடி செயல்படாமலிருப்பதற்கு ஒரு ‘கடிவாள’ முறை கிடைக்கிறது.

இங்கு விவரித்த கலந்தாய்வுக் குழுக்கள் ஆட்பேராட்சியை (regency) ஒத்திருக்கிறது. நடைமுறை நோக்கங்களுக்காக ஓர் உறுப்பினர் பங்கில் அரசர் ஒதுங்கிக்கொள்ளுகிறார். மற்ற நிறுவன

அமைப்புகளில், துறையின் சிவில் பணியாளர்கள் ஒரு சிறிய குழுவாக அரசிருக்கைக்குப் பின் இருக்கலாம். இவர்களுக்கு உண்மையாக ரத்து அதிகாரம் இருக்கலாம் அல்லது இல்லாமலு மிருக்கலாம். அல்லது துறைத்தலைவர் இறுதியாகப் பேச நேரும் கீழ்நிலையாளர் களிடம் நல்ல செல்வாக்குள்ள, கூட்டு வலிமையற்ற ஒரு தளர்ந்த குழுவாகவும் இவர்கள் இருக்கலாம். உயர் நிர்வாகியின் செயல் மனப் பாங்கே முடிவான கூறுபாடாக உள்ளது. இத்தகைய சிறிய குழுக் களில், ஒவ்வொரு தனி உறுப்பினரும் மற்றிரு உறுப்பினரின் திறமைகளுக்கும் மனப்பற்றுகளுக்கும் துணைநிற்கிறார். இசைவு, வசதி, வேற்றுமைகளைத் தூண்டும் குழுத்திறமையைக் குறைத்து விடலாமென்பது பேரிடராகும். வலிமை வாய்ந்தவர் அளிக்கும் இயக்க விசையில் மிதந்துசெல்லும்பொழுது வாழ்க்கை மிகப் பொருத்த மானதாகத் தோன்றலாம்.

சொந்தச் செயலாளர்: ஆட்சி இயல் அதிகார வைப்புமுறை முழுவதிலும் சொந்தச் செயலாளர்களின் சளைக்காத உதவியில்லை யென்றால் அதிகாரமுடையவர்கள் வருந்தத்தக்கவர்களாகத் தோன்று வர். பணித் தலைவரின் ஆட்சி நிறுவனத்தைக் கண்காணிப்பவர் என்ற முறையில் சொந்தச் செயலாளர் தம்மை அதிகார அமைப்பின் பாகமாகக் கருதிக்கொள்ளலாம். இவர்தம் பணித் தலைவரின் கட்டுப் பாட்டிற்கு வெளியே இவரது சிறப்புக் குறைந்திருந்தாலும் உள்ளே இவர் அரசியாரைப்போல் நடத்தப்படுகிறார். இப் பெண்ணின் பொறுப்புகள், பணித்தலைவரின் பொறுப்புகளைப் பிரதிபலிக்கின்றன; ஒரு குறிப்பிட்ட வரையறைக்குள் இவர் பணித்தலைவரின் நெருங்கிய நண்பராக நடிக்கலாம். ஒரு கூட்டரசு நிறுவனத்தின் சுருக் கெழுத்துக் கையேடு விளக்குவதுபோல்:

"ஒரு நிர்வாகிக்கு உண்மையில் உதவ, ஒரு பணியை எப்படிச் செய்ய இவர் விரும்புவர் என்பதைத் தெரிந்துகொண்டு அதை அப்படியே செய்யவேண்டும். கண்ணையும் காதையும் பயன்படுத்தி விழிப்புடன் இருந்து நிலையைப் புரிந்துகொண்டு சரியான முடிவுகளைச் செய்யவேண்டும். தன் தலைவரின் விருப்புகளை முன் உணர்ந்து இவைகளை இவர் பின்பற்றிச் செல்லவேண்டும்.

'சிந்திக்கும் செயலாளர்' பொறுப்பேற்கும் திறமையை, முன் துணிபு, பிறிதின் சார்ப்பற்ற தன்மை, வன்திறமுடைமை போன்றவை களை வெளியிடும் திறமையைக் காட்டுகிறார். தீர்ப்பிற்கு இச் சிந்திக்கும் மனப்பான்மை அடிப்படையாகும். மற்ற குணவியல்பு களைப் பக்குவப்படுத்த இது முதன்மையாகும்.

'தன் தலைவருடன் நேராகவும் தொலைபேசி வழியாகவும் தொடர்புகொள்ள விரும்புபவர்களுக்குத் தன்னையும் தன் தலைவரையும் இவர் பகரமாக்கவேண்டும் என்பதை நினைவிற்கொள்ளவேண்டிய மிகச் சிறப்பானதொரு கருத்தாகும். தன்னைத் தலைவரின் இடத்தில் இருத்திக்கொண்டு அவர் கருத்தையும் தகவலையும் அவர் விரும்பியபடி தெரிவிக்கவேண்டும்.

'குறுக்கீடுகளை ஏற்கவும் தானே குறுக்கிடவும் செயலாளர் பயிற்சியுள்ளவராக வேண்டும். மாநாட்டில் உள்ள தலைவரைக் குறுக்கிடும் அளவில் போதுமான முக்கிய அல்லது அவசர நிகழ்ச்சிகள் இருக்கும் போது இவர் இவைகளை நிர்ணயிக்கவேண்டும். தலைவருக்குமட்டுமின்றி மற்றவர்களுக்கும் குறுக்கீடாக உள்ளதை நினைவில்கொண்டு செய்தியைத் தலைவருக்கு அனுப்பும் முறையையும் இவர் நிர்ணயம் செய்யவேண்டும்.

பணித் தலைவரே பொதுவாக, அலுவல் சார்ந்த அதிகார வைப்பு முறையை எடுத்துக்காட்டுபவராகவும், ஒன்றிற்கு மேற்பட்ட முறையணையா அமைப்புகளில் உறுப்பினராகவும் இருந்து இரட்டைப் பதவியை வகிப்பதால் இவருடைய செயலாளரும் இவைகளில் பல்வேறு திசைகளில் தம் செயல்களை நீட்டவேண்டும். தம் தலைவர் மட்டும் தெரிந்திருப்பதை இவர் அறிந்திருப்பதே இவர் பதவியின் ரகசியமாகும். இவர் இச் சமயத்தில் எங்கிருக்கிறார் என்பதை இவர்தான் சொல்லமுடியும்; அடுத்த சில மணிகளில் 'சில நிமிடங்களுக்கு' இவரைக் காணமுடியுமாவென்பதையும், நேற்று முன்தினம் இவருக்கு அனுப்பிய நினைவுக் குறிப்பு இப்பொழுது எங்குள்ளதென்பதையும், இன்னும் இவர் மேசையில் எப் பொருள் இருக்கிறதென்பதையும் இப்பொருள்பற்றி இவர் என்ன முடிவெடுக்கலாம் என்பதுபற்றியும் செயலாளர்தான் சொல்லமுடியும். இவ் வகையான தகவலைக் கொடுப்பதிலும், பார்க்க வருபவர்களையும் மாநாடுகளையும் வகைப்படுத்துவதிலும், அவசரங்களின் மாற்றத்திற்கேற்ப ஏற்பாடுகளை முதன்மை அடிப்படையில் வகைப்படுத்துவதிலும், தம் தலைவர் மறந்துவிட்டவைகளை நினைவு கூர்தலிலும் மற்றெல்லா நடவடிக்கைகளிலும், தலைவருக்கும் மற்றவர்களுக்குமுள்ள தொடர்பு முறையின் குறிப்பிட்ட குணவியல்புகளைச் செயலாளர் முற்றிலும் தெரிந்திருக்கவேண்டும்

வேறுபடுத்துகின்ற உறுதியான அறிவு இவருக்கு (செயலாளருக்கு) இருக்கவேண்டும். தலைவரின் காலம் வீணாவதை இவர் மறுதலிக்க வேண்டும். மற்றவைகளில் இவர் சிறிது விட்டுக்கொடுக்க வேண்டும். மற்றவர்களுக்குத் தெரிவிக்கக்கூடாத நம்பகமான தகவலைத் தலைவரின் சொந்த அமைப்பு உறுப்பினருடன் இவர்

பகிர்ந்துகொள்ளலாம். இவர், தலைவரின் சொந்த அமைப்பின் நிகழ்ச்சி நிரலின் மேலாண்மையாளராகலாம். கேட்டலையும் காணுதலையும் இவர் தம் பணியாகக் கொள்ளவேண்டும். தம் தலைவருக்குப் பயனுள்ள அலுவலக வம்பளப்பையும் உணவு விடுதிக் குறிப்புகளையும் பெற்றுப் பயன்படுத்தவேண்டும். மற்ற செயலாளர்களின் தொடர்பால், மற்ற வகையான முறையணையா அமைப்புகளுக்கு இவர் ஒரு செய்திவழியாகலாம்.

பணித் தலைவரை அவர் மனைவி அறிந்திருப்பதைவிடச் சொந்தச் செயலாளர் இவரை நன்றாக அறிந்திருக்கிறார். தமக்கு விடைதெரியாத ஆட்சி இயல் பிரச்சினைகளை இவர் தம் செயலாளருக்கு விடுதல் பயனுள்ளதாகும். இவருடைய கீழ் நிலையாளர்கள்பற்றியவைகளை மேற்பார்வை செய்வதில் தம் செயலாளருக்கு மிகையான உசித அதிகாரம் வழங்கலாம். அலுவலகத்திற்கு வரமுடியாமல் இவரை ஒரு சிறிய நோய் தடுத்துவிட்டால் பணித் தலைவர் அவதிப்படுகிறார். இவருக்காக வேலைசெய்யும் மற்றவர்களும் செயலாளர் வழியாக இவரை அணுகும் சிறப்பைக் கற்றுக்கொள்வார்கள். செயலாளரின் ஆதரவைப் பெற இவர்கள் முயல்வார்கள்; இவர் புகழுரைக்காளானால் தம் தொழிலை முழுமையான திறமையுடன் செய்யமுடியாது.

வெல்லமுடியாத விண்மீன்கள்: முறையணையாக் குழுக்கள் பற்றிய நம் ஆய்வில், ஓர் அமைப்பிற்குள் அதிகாரத்தின் அதிகார வைப்புமுறையின் அளவு சொந்த நிலைக் கூறுபாட்டால் மாறுவதை நாம் அடுத்தடுத்துப் பார்த்துள்ளோம்.[6] அதிகார வைப்பு முறைக்கும் இது உண்மையாகும். அதிகாரத்தின் கீழ்மட்டத்தில் உள்ள தனிப்பட்டோர் சிலர் அதிகாரத்தின் மேல்மட்டத்தில் உள்ள மற்றவர்களை மறைத்துவிடுகின்றனர். எடுத்துக்காட்டாக, துறைத் தலைவரின் சொந்தக் கேபினெட்டைச் சேர்ந்த தரமுள்ள சிப்பந்தி அலுவலர் ஒருவர் 'மதிக்கப்'படுவதில்லை. அல்லது ஒரு முறைவழி (line) நிர்வாகி பதவிமூப்புத் தகுதிகளைப்பெற்றிருக்கலாம். இருப்பினும், இவருடைய கருத்துகளையும் திட்டங்களையும் பிறரால் மதிக்கப்பெறும் ஒருவர் ஆதரிக்கவில்லையென்றால் இவைகளை ஏற்போரைக் காணமுடியாது. மாறாக, முறையணையா அமைப்புக் கட்டுமானத்துடன் பழக்கமான துறையினுள் இருப்போர் விளம்பரமற்ற நான்கு அல்லது ஐந்து அலுவலர்களைச் சுட்டிக்காட்ட முடியும். எப் பொருளிலும் எப்பொழுதும் இவர்களின் உடன்பாடு துறைமுடிவுகளை நிழலிட்டுக் காட்டும். இவ் 'வெல்ல முடியாத விண்மீன்க'ளில் சிலரையே, செயல்பெற ஒருவர் பார்க்கவேண்டியிருக்கிறது.

[6] முறையணையா அமைப்புப்பற்றிய ஆய்வு வளர்ச்சிநிலையிலேயே யுள்ளது. பயனுள்ள நூல் பட்டியல் பின்வருமாறு: De Grazia, Alfred, 'Human

இந்த அடிப்படையான குழு உறுப்பினரின் முறையிலாயா மதிப்பு நிலை முற்றிலும் வேறுபட்ட அடித்தளங்களைப் பெற்றிருக்கலாம். உயர் நிர்வாகியின் சொந்த அமைப்பில் ஒருவர் கேந்திர மனிதராக இருக்கலாம். அரசிருக்கையின் பின்னுல் உள்ளவர்களில் மற்றொருவர் 'செயல் மனிதனுக இருக்கலாம். மேற்கொண்ட செய்கையின் பயனையும் அமையுந் தன்மையையும் மதிப்பிடும் புகழில் இவ்வெல்ல முடியாத விண்மீன் நிலைபெறும். குறிப்பிட்ட நடவடிக்கைகளைப் பாதிக்கும் எல்லாக் கூறுபாடுகளையும் ரசிப்பதற்கு இது உரியதாகும். நுட்பச் சிந்தனைக்கும் வளமான அனுபவத்திற்கும் இது ஒரு கூறுபாடாகும். முந்திய தீர்ப்புகள் வழக்கமாகத் தவறென்பதைக்காட்டிலும் சரியானதாக இருந்தமையின் உண்மையில்தான் இத்தகைய நற்பெயர் எழலாம். விளக்கம் எவ்வாருயினும், செயற்கட்டளையின் அடியில் நான்கு அல்லது ஐந்து அலுவலர்களின் கையெழுத்துகள் மாயவித்தைப் பயனுடையவையாக இருந்தனவென்பது உண்மையாகும்.

குழுக்களும் கும்பல்களும் (Clubs and clusters) : ஓர் ஊர்ப்பிரிவு அரசியலில் போலவே அலுவலகத்திலும் நல்ல தோழமையோடு சுறுசுறுப்பான நல்ல ஆளாக இருப்பது பயனுடையதாகும்.

Relations in Public Administration', Chicago: Public Administration Service, 1949. மறைமுகமாக முக்கியமான கருத்துகளுக்கு Bentley, Op. cit. above note 5-ல் பார்க்க. குறிப்பான கருத்துகளை Argyris, Chris, Personality and Organization', New York: Harper, 1957; Marrow, Alfred J., Making Management Human', New York: McGraw-Hill, 1957; Mayo, Elton, 'Human Problems of an Industrial Civilization', New York: Macmillan, 1933; Tead, Ordway, 'Human Nature and Management', New York: McGraw-Hill, 1933; and 'Democratic Administration', New York: Association Press, 1945; Urwick, Lyndall F., 'Leadership in the 20th Century', London: Pitman, 1957; Selznick, Philip, 'Leadership in Administration': A Socialogical Interpretation, Evanston Ill.: Row, Peterson, 1957; Barnard, Chester I., 'The functions of Executive', Cambridge, Harvard University Press, 1938, republished in 1945; Roethlisberger and Dickson, Op. cit. Note 3; Ginzberg, Eli, and Others, 'Effecting Change in Large Organizations', New York: Columbia University Press, 1957; Weiss, Robert, S., 'Process of Organization', Ann Arbor: Survey Reasearch Centre, Institute of Social Research, University of Michigan, Publication No. 17, 1956; Roethlisberger, Fritz J., 'Management and Morale', Cambridge: Harvard University Press, 1941; Houser, Theodore V., 'Big Business and Human Values', New York: McGraw-Hill, 1957. Gardner, Burleigh, B., 'Human Relations in Industry', Chicago: Irvin, rev. ed. 1955; Livingston, Robert T., and Milberg, Stanley H., eds., 'Human Relations in Industrial Research Management', New York: Columbia University Press, 1957; Murphy, Dennis, 'Better Business Communications', New York: McGraw-Hill, 1957; Redfield, Charles, E., 'Communication in Management: The Theory and Practice of Administrative Communication, Chicago: 1958; Leavitt, Harold J., 'Managerial Psychology': An Introduction to Individuals, Pairs, and Groups in Organization, Chicago: 1958; பொதுத் தொடர்பிற்கு, Hill, John W., 'Corporate Public Relations', New York: 1958; Harlow, Rex F., 'Social Science in Public Relations', New York: Harper, 1957.

அமைப்பிலுள்ள ஒரு முக்கியமான மனிதர் வாரத்தில் ஒரு நாள் இரவு போக்கர் விளையாட்டையும் வீர மிக்க உரையாடலையும் விரும்புவதாகப் பாவனை செய்துகொண்டால் இக் கேளிக்கையில் கலந்து கொள்வது தனிச் சிறப்பும் தனியுரிமையுமாகாதா ? ஒருவருடைய வாழ்க்கைத் தொழிலில் குறையாத வேடிக்கைப் பேச்சுகள் ஒரு முக்கியமானவரின் களிப்பான அக்கறையைப் பெற்றுவிடலாம். ஒரு முக்கியமான மனிதர், மகிழச் செய்யும் மனிதனை, அலுவலகத்தில் 'நான் இன்னும் நன்ருகக் கவனிக்கவேண்டு'மென்று நினைக்கலாம்; போக்கர் விளையாட்டில் இந்த முக்கியமான மனிதரை எதிலாவது அமர்த்த நல்ல வாய்ப்புகள் இருக்கின்றன. அல்லது இந்தியானு கிளப்பையும் இதன் வேடிக்கையான எல்லா ஹூசியர்களையும் (Indiana Clubs and all its Jolly Hoosiers) கருத்தில் கொள்க. இவர்கள் கடினமான செயல் திட்டக் கமிட்டியைப் பெற்றிருக்கின்றனர். ஆனால், இதன் ஒரு மூலையில் நடக்கும் அறிவுக் கூர்மையான தொழில் உரையாடலை எவரும் கவனிப்பதில்லை. அல்லது கார் சேமிப்பு இடத்தை (car pool) மனத்தில்கொள்க. இதன் பகுதித் தலைவரை நெருங்கித் தெரிந்து கொண்டால் எவ்வளவு மகிழ்ச்சியாக உள்ளது!

சூதற்றதாகவும் விரும்பத் தக்கதாகவும் இருப்பதைப்போல் இவைகள் செல்வாக்கிற்கும் ஆதாரமாக இருக்கின்றன. சிறிது வேறுபட்ட குணவியல்பிற்கான எடுத்துக்காட்டுகளை, மிக விரைவாக அமைக்கப்பெற்ற நெருக்கடி கால நிறுவனங்களின் வரலாறுகளிலிருந்து எடுத்துக்கொள்ளலாம். சிறப்பாக இரண்டாவது உலகப் போர்காலத்திய நிறுவனங்களையும் கொரியா நெருக்கடி கால நிறுவனங்களையும் எடுத்துக்கொள்ளலாம். வணிகர்கள், பேராசிரியர்கள், வழக்கறிஞர்கள், சிவில் பணியாளர்கள் போன்ற தொழிற் குழுக்களுக்குள் செறிந்து ஒற்றுமை வளர்ந்தது. ஒவ்வொரு குழுவும் மற்றென்றுக்கு அறைகூவல் விடுத்தது. கண்காணிப்பு நோக்கங்களுக்கு மட்டுமானல் முறையணையாத் தலைமை தனிப்பட்ட குழுக்களுக்குள் நல்லாதரவு பெற்றது. உண்மையில், அலுவல்சார்ந்த அதிகார வைப்புமுறையின் முனைப் பழிக்கும் மண்டலத்தில் அகப்பட்டுக்கொள்ளாதிருப்பது நன்மையாகு மென்பதைக் கண்டனர். ஏனெனில், இங்குச் சுயேச்சையாகத் தெறித்த கருத்துகளை வெளியிடமுடியாது. இதைப்போல், தொழில் நோக்கில் அமையாத பொது நோக்கில் அமைந்த அமைப்புகள் பழங்காலத்திற்கு விலக்குகளல்ல. சில சமயங்களில் 'திடமான கூறுகளை' 'நம்பிக்கையான எதிர்ப்பாகக்' குறைத்துச் சீர்திருத்த 'வாலிபத் துருக்கர்கள்' (Young Turkhs) உயர்ந்தனர். இக் கட்சி நிலை எவ்வளவு விரைவாக மாறினும் 'நம்பிக்கையான எதிர்ப்பு' (loyal opposition) பொது நோக்கத்தை உயர்த்தி நிறுவனத்தின் ஆர்வமில்லாத் தன்மையை வீழ்த்த உதவுகிறது. முக்கியமான

கமிட்டி ஒன்றின் தலைவராகிய, வலிமைமிக்க செனெட்டரின் ஆதரவாளர் இதைப்போன்றே, செனெட்டரின் சிப்பந்திக்குக் கொள்கைப் போக்குகள், பதவி வாய்ப்புகள் இன்னும் மற்ற பயனுடைய தகவலைக் கொடுத்து, பல நிறுவனங்களுக்குள்ளே செயல்படும் செல்வாக்கு, செய்தித் தொடர்பு போன்றதோர் அமைப்பைச் செய்து கொள்ளலாம்.

'பழைய பள்ளிப்பற்றை' நாம் மறக்கமுடியாது. இது பிரிட்டிஷ் மூல முன்மாதிரியைக்காட்டிலும் குறைந்த பெருமையுடையதேயாகும். இன்னும் ஆட்சி இயல் சிப்பந்தியிலும் துணைப்பணிகளிலும் சிறப்புச் சிதறலாக மினசோட்டா (Minnesota), சிகாகோ, சைரக்யூஸ் (Syracuse) மனிதர்களைப் பார்க்கிறோம்.[7] மிக்க இயற்கையாக, இவர்கள் சொந்தத் தொடர்பு முறையைப் பேணிக்கொண்டும், சொந்த அடையாள மொழியை வளர்த்துக்கொண்டும் ஒருவருக்கொருவர் சகோதர உணர்ச்சியுடனும் பழகுகின்றனர். துறை சார்ந்தவர்களின் கூட்டிணைப்பு நேரும்பொழுது இது ஒரு தேவையாகலாம்.

தொழிற் சங்கத்தின் செல்வாக்கு: துறையில் அரசாங்க ஊழியர்களின் தொழிற் சங்கங்கள் பெற்றிருக்கும் இடத்தைக் குறிப்பிடாமல் இவ் விளக்கம் முடிவாகாது.[8] தொழிற் சங்கம் அமைவதற்கு அண்மையில், சிறப்பாக, மக்களிடையே இருந்து புதிய ஆதரவு கிடைத்துள்ளது. பொதுச் சேவையில் கூட்டு பேரம், தொழிற்சாலையுடன் ஒப்பிடும்போது, வேறுபட்ட உருவத்தைப் பெறுகிறது என்பதை முதலில் ஏற்றுக்கொள்ளவேண்டும். ஏனெனில், குறிப்பாக, இழப்பீடும் மற்ற தொழில் உறவுகளும் இயல்பாக அரசாங்க சட்டக் கட்டுப்பாட்டிற்கு உட்பட்டிருக்கின்றன. இருந்தபோதிலும் பல்வேறு மேலாண்மைக் கூறுகளிலும் தெரிவுசெய்யப்பெற்ற ஊழியர் பிரதிநிதிகள் கணிசமான அளவு ஆக்கப் பங்குபெற இடமிருக்கிறது. இது மனக்குறை நடவடிக்கை, ஊழியர் சுகாதாரத்தை மேம்படுத்தல், பொது நலம், பாதுகாப்புப் போன்றவைகளுக்கு மட்டுமன்றிப் பொதுவாகத் துறை ஊழியர்களின் உறவிற்கும் உண்மையாகும்.

பெரும்பாலும், அமைப்புமீது சார்ந்திருப்பதற்குப் பதிலாக, ஊழியர் தலைவர்களின் செயல் தொடர்பு பணியாள் தொகுதி

[7] 'ஆட்சி இயல் ஆய்வு' அதிகாரம் 2. பிரிவு 3, 'பொதுத்துறை ஆட்சி இயலுக்குப் பயிற்சி'

[8] 'மன உறுதியும் ஒழுங்கும்', அதிகாரம் 21. 'சொந்த தரங்கள்' அதிகாரம் 24.

அலுவலகத்துடன் நின்றுவிடுகிறது. பெரும்பாலும், இத்தகைய தொடர்புகள் தலைவருக்கு எதிர்மறைப் பங்கையே கொடுத்தன. துறையின் விருப்புகளுக்கும் செயல்களுக்கும் எதிராக இத் தலைவர் எதிர்வாதம் கிளப்பிக்கொண்டிருந்தார். இது இப்படி இருக்கத் தேவையில்லையென்பதால், முதலிலிருந்தே தென்னசி பள்ளத்தாக்கு நிலையம் போன்ற நிறுவனங்கள் பெருமளவு உறுதியான முறையைப் பின்பற்றி வந்துள்ளன. இறுதியாகச் சாதாரண ஊழியர்களே ஆட்சி இயல் உற்பத்தியாளர்களாவர். எடுத்துக்காட்டாக, தொழில் எளிமைத் திட்டங்களை, முதல் நிலை மேற்பார்வைகளால் மட்டும் தனித்து நிறைவேற்றமுடியாது. இத்தகைய திட்டங்கள் ஊழியர் களின் ஒத்துழைப்பைப் பெறவேண்டும். பொதுமக்களை வெற்றி பெறுவது எப்பொழுதும் எளிதாக இருக்காது. ஆனல், இவர்களின் சட்டப்படியான பிரதிநிதிகளுடன் சர்ச்சைக்குரிய எல்லாப் பிரச்சினை களையும் தீர்த்துக் கொள்ளாமல் மனமார்ந்த ஒத்துழைப்பிற்கு முறை யிடுவது வெற்றிபெருது

ஒரு நிறுவனத்தின் ஊழியர் தலைவரின் முறையணையா அதிகாரம் இணையற்றது. அலுவல் அதிகார முறைவைப்பினருக்கு இது ஒரு கொடுங்கனவாகத் தோன்றும். இருப்பினும், நல்லெண்ணத்துடனும் நல்லுறவுடனும் சேர்ந்தால் துறைக்குத் தொழிற் சங்கம் உண்மை யான ஆதரவாக இருக்கக்கூடும். தொழிற் சங்கத் தலைவருடன் வெல்லுதல் இயலாத ஒரு போரை (runnig battle) நடத்துவதில் மனத்திடத்திற்குப் பேரிடர் இருக்கிறது. சட்ட ஆக்கத்துறையின் மீது தீப்பொறி பறக்கவிட்டுத் தலைமை நிர்வாகியை இக்கட்டான நிலைக்குள்ளாக்கலாம். கொண்டும் கொடுத்தும் நிலவுவதுபற்றிய படைக்கருத்துகளைப் பேசிமுடிப்பது எளிதில்லையென்றாலும் இக் கருத்துகள் கொண்டுகொடுக்கும் மனப்பான்மையை வரவேற்கின்றன.

14. ஆட்சி இயலில் அக்கறைக் குழுக்கள்

1. அக்கறைப் பிரதிநிதித்துவத்தின் பொருள்

அக்கறைக் குழுக்களின் வகைகள் : அக்கறைக் குழு செயற்பாட்டுச் சூழ்நிலையில் பொதுத்துறை ஆட்சி இயல் இயங்குகிறது. குழுக்களுக்கிடையேயான நெருக்கம் அல்லது சச்சரவின் விளைவே. அரசாங்கத்தின் பல நிறுவனங்கள் தனியார் துணிவுச் சூழ்நிலையில் சேவை அல்லது பணி நல்ல முறையில் இயங்காததால் இவற்றை அரசாங்க நிறுவனங்கள் ஏற்று நடத்தத் தொடங்கின. வெளி விவகாரம், கருவூலம், போர் போன்ற மிகப் பழைய கூட்டரசுத் துறைகளில், காப்பு, வளர்ச்சி, கட்டுப்பாடு போன்ற சில கடமைகள் அடங்கியிருந்தன. 'இன்றியமையாத இயல்பான அரசாங்க. நடவடிக்கைகளில் அடங்கியுள்ள கட்சிக்குழு உணர்ச்சிகளே இப் பல்வேறு தலையிடும் அக்கறைகள்' என்று இதனை மாடிசன் விளக்கியுள்ளார். சமூக அமைப்பின் குழு அல்லது வகுப்பிற்கு முறையான தொடர்பில்லாமல் ஒரு குறிப்பிட்ட பணியை நிறைவேற்ற ஒரு பொது நிறுவனம் சட்ட ஆக்கச் செயலுரிமைக் கட்டளையைப் பெறும்பொழுது, இப் பணியால் பாதிக்கப்பட்ட குடிமக்கள் தொடர்ந்து கண்காணிக்கின்றனர். சில கூட்டு அமைப்பு அல்லது பதிலாள் வழியாகத் தம் கருத்துகளைத் தெரிவிக்கின்றனர்.

அக்கறைக் குழு நடவடிக்கையின் பல்லினப் பெருக்கமும் எல்லையும் இதை எளிதாக்க முடியாமல் செய்கின்றன. குறிப்பிட்ட அமைப்புகளின் நடவடிக்கைகளை விவரிப்பதில் அக்கறைக் குழுவை ஆயும் மாணவர்கள் ஈடுபட்டுள்ளனர். ஆட்சி இயல், சட்ட ஆக்கக் கொள்கைகளை மாற்றிய அல்லது மாதிரி அமைத்த குழு நெருக்க நிலைகள்பற்றிய நிறுவனங்களின் ஆய்வை இவர்கள் மேற்கொண்டுள்ளனர். அரசாங்கத்தின் உரத்தையும் வளத்தையும் கைப்பற்று

வதில் பின் கூறிய முறை வெற்றியடைகிறது.[1] இருப்பினும், அக்கறைக் குழுக்களின் தனிப்பட்ட நடத்தை அமைப்புகளையும் அடிப்படையான உட்கோள்களையும் அரிய முறைகளையும் கருத்துகளையும் நாம் வளர்க்கவேண்டும். எல்லாவற்றிற்கும் மேலாக, அமைப்பு யுகம், குழு நடவடிக்கை யுகம், என்பதையும் முற்றிலும் வளர்ச்சி யடைந்த சமூகங்களில், அதிகாரம், குழுப்போட்டி, குழுக் கட்டுப்பாடு போன்றவைகளின் விளைவேயாகும்.[2]

சார்லஸ் ஏ. பியர்டு (Charles A. Beard) என்பாரின் சிறிது மாற்றம் செய்யப்பெற்ற வகைப்பாட்டை இங்குக் கொடுத்துள்ளோம். அக்கறைக் குழுக்களின் பல்லினப் பெருக்கம்பற்றிய சில கருத்தை இது கொடுக்கும். சிறிது காலத்திற்குமுன் பெரும் செல்வாக்குப் பெற்றிருந்த பொருளாதாரக் குழுக்களுக்கு வெளியே எழுந்துள்ள தொழில் சார்ந்த, பயிற்சிக் குழுக்களை இவ் வகைப்பாடு வலியுறுத்துகின்றது.

அக்கறையின் பெரும்வகை அமைப்பின் அடிப்படை	குழு அமைப்பு
1. பொருளாதார நன்மை (அ) தொழிற்சாலை, பண்டங்கள் அல்லது சேவை	(அ) வர்த்தகக் கழகங்களும் தொழில் நிலையங்களும், தொழிற் சங்கங்கள், உற்பத்தியாளர் கூட்டுறவுகள்
(ஆ) குறிப்பிட்ட அக்கறைகளின் (நலன்கள்) கூட்டிணைப்பு	(ஆ) அமெரிக்க வர்த்தகக் கழகம், உற்பத்தியாளர்களின் தேசீயக் கழகம், அமெரிக்கப் பண்ணைச் செயலகம், அமெரிக்கத் தொழிலாளர் கூட்டிணைப்புத் தொழிற் சாலை அமைப்புக் காங்கிரஸ்
(இ) பொது அக்கறை (நலன்கள்) யின் கூட்டிணைப்பு	(இ) நுகர்வோர் கழகங்கள், வரி செலுத்துவோர் சங்கம், சிவிக் கூட்டிணைப்புகள்

[1] இதற்குச் சிறந்த எடுத்துக்காட்டு, Herring, Pendleton, 'Public Administration and the Public Interest, New York: McGraw-Hill, 1936.

[2] பெடரலிஸ்டு (Federalist) பத்தாவது மலருக்குப் பிறகு, John C. Calhoun, 'Disquisition on Government', (1851). அதிகாரபூர்வமான மேற்கோள் நூல்கள்: Bentley, Arthur F., 'The process of Government', Chicago: University of Chicago, Press, 1908, republished Bloomington: Principia Press, 1935, and Truman, David B., 'The Governmental Process', New York: Knopf, 1951.

அக்கறையின் பெரும்வகை அமைப்பின் அடிப்படை	குழு அமைப்பு
2. பயிற்சி (அ) வாழ்க்கைத் தொழில்	(அ) வழக்கறிஞர். மருத்துவர் கழகங்கள், பொதுத் தொடர்பு ஆலோசகர்கள், சமூகப் பணியாளர்கள், கல்வி இயலார்கள்
(ஆ) ஆராய்ச்சி, செய்தித் தொடர்பு அனுபவம்	(ஆ) அறிவியல் கழகங்கள், பொது அலுவலர் அமைப்புகள்
3. சமயம்	தேசீய கத்தோலிக்க நல மாநாடு. திருச்சபைகளின் கூட்டிணைப்புக் கவுன்சில்
4. சீர்திருத்தம் (அ) ஒழுக்கம் சார்ந்த காரணங்கள்	(அ) சலூன் எதிர்ப்புச் சங்கம், கிறித்துவப் பெண்களின் மட்டுமீறிய குடியொழிப்பு யூனியன்
(ஆ) குழு நிலை முன்னேற்றம்	(ஆ) சலுகை பெறுவோர், ஓய்வாளர்களின் அமைப்பு
(இ) வாய்ப்புச் சமத்துவம்	(இ) நீக்ரோ, தேசீய இனம், பெண்களின் அமைப்பு

பொதுத்துறை ஆட்சி இயலின் அக்கறைத் தோற்றம் : செல்வாக்குக் குழுக்கள் தம்மைப்பற்றிய தனித்த பொது நோக்கைப் பெற்றிருக்கின்றன. ஒருங்கமைந்த குழுக்களின் பொது நலம் அல்லது உடனடியான நோக்கத்திற்கு முதன்மையை இந் நோக்கம் வழங்குகிறது. ஆனல், ஆட்சி இயல் நிறுவனங்களின் நோக்க, முயற்சிச் செறிவோடு மிக நன்ருக வளர்ந்த தற்பெருமைக் குண வியல்பும் இருக்கிறது. அரசியல் கொள்கை உருவாக்குவோரின் முழுமையான திட்டத்தை நிறைவேற்றக் கட்டுப்பட்ட அதிகார வர்க்கம் செல்வாக்குக் குழுக்களின் தனித் தன்மையைக் கடந்து நிற்கிறது. பொதுக் கொள்கைக்கு அல்லது எல்லா நிலைகளுக்கும் குழுக்களுக்கும் பொருந்தும் விதி, முறைகளின் தேவைக்கும் குழு நெருக்கங்களைக் காட்டி இவைகளைத் தவிர்க்க, சிவில் பணியாளர் களின் இயக்க விதி முயல்கிறது. சமூக அமைப்பின் ஒரு பாகமாக அதிகார வர்க்கம் இருப்பதே முறையான நிலையின் பலக் குறைவாகும்.

பொதுத் திட்டங்களைப் பின்பற்றும் பல்வேறு குழுக்களின் ஒத்துழைப்பைப் பெறும் திறமையைப் பொறுத்தே அதிகாரவர்க்கம் தன் நோக்கத்தை நிறைவேற்றவேண்டும்.

இப்படிச் செய்யத் தவறினுல், இதன் கொள்கை அறிவுரையை ஏற்போரைக் காணும் நல்வாய்ப்பை இது இழந்துவிடுகிறது. இப்படிச் செய்யும் வரை, சர்ச்சையிடும் குழுக்களுக்கிடையேயுள்ள தொடர்புகளைச் சர்ச்சையிலிருந்து வாலாயமாக அதிகாரவர்க்கம் மாற்றத் தவறினுல் அதிருப்தி அடைந்த சட்டசபை அல்லது செல்வாக்குக் குழுக்களின் தூண்டுதலால், சட்டத்தால் இதன் அதிகாரங்களையும் அமைப்பையும் மாற்றலாம்; அல்லது ஒழித்துவிடலாம். ஆட்சி இயல் நிறுவனங்கள் ஏற்றுக்கொண்ட பொது நோக்கத்திற்குத் தம் முழுமையான பற்றுறுதியை அளிக்கவேண்டும். எனினும், மற்ற குழுக்கள் இந் நோக்கத்தில் பங்கு பெறுவதையும், இவை எவ்வளவு சிறப்பாகப் பெறலாம் என்ற இவைகளின் கருத்துகளையும் ஆட்சி இயல் நிறுவனங்கள் மறக்கலாகாது. ஆட்சி இயல் கொள்கையை உருவாக்குவதில் பொது அலுவலர் முதன்மையாகப் பொறுப்புடையவராக இருக்கலாம். ஆனுல், ஜனநாயகச் சூழ்நிலைகள் கொள்கையின் இறுதிப் பயனுக்கு இவை முழுதும் பொறுப்புடையவராக்கவில்லை. ஆகையால், அறிவுடைய ஆட்சியாளர் தம் நிறுவன நடவடிக்கையைப் பொறுத்தவரை, தம் நிறுவனத்திற்கும் தனியார் அமைப்பிற்கும் இடையேயுள்ள தகவல் அறிவுரை செல்லும் வழிகளைத் திறந்து வைக்கிறுர். உண்மையில், சுயேச்சையான மனத்தைப் பெற்றிருப்பதோடு, முறையான அடிப்படையில் இவ் வழிகளை அமைப்பதா அல்லது முறையணையாச் சொந்தத் தொடர்பிற்கே விட்டுவிடுவதா என்பது ஒரு பிரச்சினையாகும்.

சோவியத் யூனியனைப் போன்ற நாடுகளில், அமெரிக்காவில் உள்ளதைக்காட்டிலும் பொருளாதாரத் தொழிற்றுணிவில் அரசாங்கப் பொறுப்பின் எல்லை மிக விரிவாக உள்ளது. அரசாங்கமும் பொருளாதார அமைப்பும் ஒன்றையொன்று சார்ந்திருத்தல் அரசியல் அமைப்பில் ஓர் இணைந்த பாகமாக உள்ளது. பொறுப்புக் குழுக்கள், தொழிற்சங்கங்கள், கூட்டுறவுச் சங்கங்கள், தேசீயப் பொருளாதாரத்தைக் கட்டுப்படுத்தும் கொள்கையை உருவாக்கும் மத்திய நிறுவனத்தின் பன்முனைப்படுத்த இயங்கும் பிரிவுகளேயாகும். இம் முறையில், அரசியல் முறையிலன்றி ஆட்சி இயல் முறையில் கொள்கையை உருவாக்கத் தொழில் நிலையங்களும் குழுக்களும் பங்கு கொள்ளுகின்றன. இதனுல் கொள்கை இயக்கத்தில் மாற்றங்களை வற்புறுத்தவும் கொள்கையை வெளிப்படையாகக் கண்டனம் செய்யும் சுதந்திரத்தையும் இவைகள் இழந்துவிடுகின்றன.

அக்கறைக் குழுக்களும் வகுப்புக் கோட்பாடும் : பொருளாதார விவகாரங்களில் தனியார் துணிவிற்கும் அரசாங்கக் கட்டுப்பாட்டிற்கும் இடையே ஒரு வேற்றுமை இருக்குமாயின், நிலவும் அமைப்பையும் கொள்கை உருவாகும் முறையையும் அக்கறைக் குழுக்கள் பொதுவாக ஏற்றுக்கொள்ளும். தோற்றத்தில் புரட்சிகரமானதை விடச் சீர்திருத்தமாக, இவைகளின் நோக்கங்களுக்குப் பொதுக் கொள்கையைக் கருவியாக்க முயல்கின்றன. விளம்பர வழிகளும் முறைகளும், நிதி அல்லது வாக்கு ஆதரவை வழங்குதல் அல்லது விலக்கிக் கொள்ளுதல், ஒத்துழைப்பு அல்லது ஒத்துழையாமைக் கட்டளைகள், எண்ணற்ற சமூக, தொழில் சார்ந்த அலுவல் சார்ந்த கழகங்களின் வழியாகப் பொது அலுவலர்களுடன் சொந்தத் தொடர்பு கொள்ளுதல் போன்றவைகள் இவைகளின் நுட்ப முறைகளில் அடங்கும்.

ஒருவகைக் கருத்தில் அக்கறைக் குழு நடவடிக்கை மார்க்கியக் கருத்தாகிய வகுப்பு (வர்க்க) அக்கறையிலிருந்து மாறுபட்டதாகும். தொழிலாளர்களுக்கும் முதலாளிகளுக்கும் அடக்க முடியாத ஒரு போராட்டத்தை வகுப்பு நலன் (அக்கறை) பாவனை செய்கிறது. இக் கருத்து அரசியல் பொருளாதார நடவடிக்கைகளை, 'வகுப்பற்ற சமூகம்' அல்லது மக்களின் நலனை மனத்திற் கொண்ட அதிகாரம் சார்ந்த திட்டத்தின் பெயரால் எதிர்நோக்குகிறது. குறைந்த குழு நலன்கள், கூட்டாளிகள், கவனத்தைத் திருப்புகின்றவைகள், அல்லது பிற்போக்கானவைகளென்றும் பெயர் பெறுகின்றன. வகுப்பு நலன் கோட்பாட்டில் நம்பிக்கையுள்ளவர்கள், வகுப்பற்ற சமூகம் அமையும்வரை செல்வாக்குக் குழு முறைகளில் ஈடுபடலாம். இருப்பினும், கொள்கையின் உடனடியான பலன்களின் பொறுப்பை உணராமல் இவர்கள் இப்படிச் செய்கின்றனர். ஏனெனில், புதிய அரசியல் முறைக் கருத்துகள், ஆட்சியாளர்கள், நிறுவனங்கள் போன்றவைகளையும் மாறுபட்ட சமுதாய அமைப்பையும் அடைவதே இவர்களின் குறிக்கோளாகும்.

அக்கறைக் குழு பிரதிநிதித்துவக் கோரிக்கை: அரசாங்க அமைப்பிலும் கொள்கை உருவாக்கப் பிரதி நிதித்துவக் கோட்பாட்டிலும் வகுப்பின் சொத்து நலன்கள் நூற்றுக்கணக்கான ஆண்டு வரலாற்றில் வெளியாயின. இருப்பினும், பத்தொன்பதாம் நூற்றுண்டிலிருந்து பொதுப் பதவிக்கான சொத்துடைமைத் தகுதி முழுமையாக நீக்கப்பட்டுள்ளது. சமீப காலத்தில் வகுப்புப் பிரதிநிதித்துவம் ஓர் அளவு தோன்றியது. குறிப்பாகத் தொழிலாளர் அமைப்புகளைப் போன்ற சில குழு நலன்கள், குறிப்பிட்ட பிரதிநிதித்துவம் அல்லது பொதுக் கொள்கை உருவாக்கம்பற்றிய கோரிக்கைகள் எழுந்தன.

அரசாங்க நிறுவனங்களுக்கும் குழு அமைப்புகளுக்குமிடையே முறையான அல்லது முறையணியாத் தொடர்புகள் எப்பொழுதுமே இருந்து வந்திருக்கின்றன என்பதை நாம் அறிவோம். மேலும், உருவாகும் கொள்கை நிர்ணயம்பற்றி முன் கூட்டியே கேட்டு, கலந்து, அறிவித்தல் என்னும் உரிமை அடிப்படையில் குழுக்கள் பங்கு பெறல் ஜனநாயகச் சட்ட ஆக்கத்திலும் ஆட்சி இயலிலும் அடிப் படையான இயல்பாகும். ஆகையால், ஆட்சி இயல் அலுவல் அமைப் பில் குழு அமைப்புகள் பிரதிநிதித்துவத்தை வலியுறுத்தும்போது இவைகளின் விருப்பம் சில உட்கோள்களை வெளியிடுகின்றன. இது குறைகள் நீக்கம், அதிகார விருப்பம், மிகக் குறைந்த பங்குபற்றிய வெறுப்பு அல்லது பாதுகாப்பின்மைபற்றிய அச்சம் போன்றவைகளில் எதுவாகவும் இருக்கலாம்.

நலன்களின் பிரதிநிதித்துவ முறைகளும் வகைகளும் யாவை? இது எவ் வழிகளில் செயல்படுகிறது? கீழ்வரும் பிரிவுகளில் மூன்று வகைகளைப் பகுத்தாய்கிறோம். இறுதிப் பிரிவில் இத்தகைய நலனின் பிரதி நிதித்துவத்திற்கான அடிப்படைப் பாவனைகளுக்கும் பொருத்த மான நிலைகளுக்கும் சில குறிப்புகளைக் கொடுக்கிறோம்.

2. வாடிக்கையாளர் தொகுதி அமைப்பு

வாடிக்கையாளர் தொகுதி நிறுவனங்களின் வளர்ச்சி: ஒரு சிறப்பு வகைக் குடிமக்களின் நன்மைக்காக ஒரு நிறுவனத்தைப் படைக்கும்பொழுதும் அல்லது பொதுவான ஓர் இயல்பு அல்லது குறிப்பிட்ட அக்கறையையுடைய ஒரு குழுவின் பொது நலத்தை வளர்க்கும்போதும் அரசாங்க அமைப்பு மறைமுகமாக அக்கறைப் பிரதிநிதித்துவத்தைக் காணலாம். சேவை, நிதி உதவியளிக்கும் மிக நன்றாகத் தெரிந்த எடுத்துக்காட்டுகளை ஓய்வுபெற்ற இராணுவ வீரர்களின் நிறுவனம் (Veterans Administration) அளிக்கிறது. பெண்களின் செயலகம் சமத்துவ வாய்ப்புகளை வளர்க்கவும் ஊழியம் பெறும் ஆண்களையும் பெண்களையும் சமமாக நடத்துதல் போன்றவை களுடன் ஆராய்ச்சி, வேலை வாய்ப்பு வளர்ச்சி அறிவுரைப் பணிகளை யும் மேற்கொள்ளுகிறது. குழந்தைகள் செயலகத்தின் ஒப்பான நடவடிக்கைகள், நிதி உதவிக் கொடைப் பொறுப்புகளுடன் குழந்தை கள், தாய்மார்களின் சுகாதாரம், கல்வி, பொது நல வளர்ச்சியும் அடங்கும். இந்தியர் விவகாரச் செயலகம், இந்தியர்களின் வாழ்க்கை ஒழுங்கு, ஆக்க வளர்ச்சியைக் கவனித்துக்கொள்கிறது. வாடிக்கை யாளர் அமைப்பைப் பொது அமைப்பிலிருந்து பணி அடிப்படையில் வேறுபடுத்தலாம். எல்லா வகையான குடிமக்களுக்கும் ஒரு பணி அல்லது சேவையை நிறைவேற்றப் பொது அமைப்பில் ஒரு நிறுவனம்

அமைகிறது. எடுத்துக்காட்டாகப் பொது நூல் நிலையம் அல்லது தீயணைக்கும் துறையைக் குறிப்பிடலாம்.

ஒரு பெரிய தொழிலியல் அல்லது பொருளாதாரக் குழுவிற்கு மட்டும் பயன்படும் வகையில் ஒரு பணியை வரையறை செய்யலாம். கூட்டரசு இருப்பு முறை ரிசர்வு பாங்குகள் வழியாக இயங்குகிறது. இப் பாங்குகளின் நடவடிக்கைகள் மற்ற பாங்குகளுக்கு மட்டுமே பொருந்தும். ஈட்டுறுதிப் பத்திரப் பரிவர்த்தனைக் கமிஷனின் எல்லையை ஈட்டுறுதிப் பத்திரம் வழங்குவோர், வர்த்தகர்கள், ஈட்டுறுதிப் பத்திரப் பரிவர்த்தனையில் ஈடுபட்டுள்ள ஒருங்கமைந்த குழுக்களுக்குமட்டும் உட்படுத்தியிருக்கின்றனர். அரசுகளுக்கிடையேயான வர்த்தகக் கமிஷன் பல ஆண்டுகள் இரயில் பாதைகள், இவைகளின் வாடிக்கை யாளர்களைப்பற்றி மட்டுமே கவனித்து வந்தது. இருப்பினும், ஆட்சி இயல் பணி, சேவை அல்லது வளர்ச்சி இயல்புகளை விடக் கட்டுப்பாட்டியல்புடையதாக இருக்கும்பொழுது, இரண்டிற்கு மேற்பட்ட முரணான அக்கறைகள் உட்படுகின்றன. இதில், சட்டத்தால் முதன்மைபெற்ற ஒன்றைப் பொது நிறுவனம் பிரதி நிதித்துவம் செய்கிறது. இத்தகைய நிகழ்ச்சிகளில், குழு நோக்கங்களுக்கு முழுவதாக அல்லது ஓர் அளவு பொதுநலனை வழங்கி வாடிக்கையாளர் கருத்தை மங்கச் செய்து விடுகின்றனர். பொதுக் கொள்கையில் குழு நலன்களைப் புகுத்துதல், தற்காலத் தொழிலாளர், வேளாண்மை பற்றிய சட்ட ஆக்கம் போன்றவைகளில் இதன் விளைவுகளைக் காட்டுகிறது.

வாடிக்கையாளர் அமைப்பின் குறைபாடுகள்: சிக்கனம், திறமை அடிப்படையில் பார்க்கும்பொழுது வாடிக்கையாளர் கருத்து குறைபாடுடையது. ஏனெனில், மக்களின் பல்வேறு வகுப்புகளுக்கு இதே அடிப்படையான பணிகளைப் பல நிறுவனங்கள் முதன்மையாகச் செய்ய இது அனுமதிக்கிறது. நடைமுறையில் இக் கருத்தை முழுவதும் பயன்படுத்துவதில்லை. தற்கால நிலையில், பிரதிநிதித்துவம் பெறாத அல்லது உரிமையற்ற அல்லது பாதுகாப்பற்ற குழுவின் தேவைகளுக்கு அரசாங்கம் பணிபுரிய வேண்டியதோடு வழக்கமான சிறப்பு நிலையின் அடிப்படையில் வாடிக்கையாளர் நிறுவன அமைப்பை மெய்ப்பிக்கலாம். இப்பொழுது இருக்கும் ஏற்றத்தாழ்வுகளை அகற்ற அல்லது சமூக, பொருளாதார ஏற்றத்தாழ்வுகளையும் அல்லது பொருளாதார முறைக்குத் தனிச் சிறப்பான நுட்பப் பிரச்சினைகளைக் கையாளவும் அல்லது பணிக்கும் வாடிக்கையாளர் தொகுதிக்கும் உள்ள வேறுபாடு பொருளற்றதாக இருக்கும் குடிமக்களின் குறிப்பிட்ட வகுப்பிற்கும் வாடிக்கையாளர் அமைப்பு தேவையாகிறது என்பதற்கு இவைகள் வழக்கமான வாதங்களாகும்.

ஒரு நிறுவனம் தனித்து, போட்டியிடும், தன் நிலைசார்ந்த உணர்வைப் பெறும் அளவில்தான் ஆட்சி இயல் அமைப்பின் புரியாத பிரச்சினை இருக்கிறது. ஒரு குறிப்பிட்ட குழுவை நோக்கிய நிறுவன நடவடிக்கை, எல்லாக் குடிமக்களுக்கும் பாகுபாடில்லாமல் தன் பணியை நிறைவேற்ற அமைத்த நிறுவனத்தைவிட, குறுகிய மனப் பான்மையுள்ளதாக இருக்கலாம். இருப்பினும், அரசாங்க அமைப்பு களைப் பகுப்பாய்வு செய்து பார்த்தால், சில தொழில் சார்ந்த நிறு வனங்கள், வாடிக்கையாளர் நிறுவனங்களைவிடத் தம் நிலை சார்ந்த குறுகிய நோக்கங்களைக் கொண்டனவாக இருப்பதைக் காணலாம். ஆனால், வாடிக்கையாளர் நிறுவன நலன்கள் பரந்த மக்கள் தொகைப் பிரிவுகளிலும் தேசீயப் பொருளாதாரத்திலும் பரவியுள்ளதைக் காணலாம். எந் நிலையிலும் பொதுநலம்பற்றிய கருத்தை ஒரு நிறுவனம் மேற்கொள்வதை ஒரு தனிக் குழு தடுக்கும் முறையில் எந்த அரசாங்க நிறுவனமும் அமையலாகாது.

அக்கறையின் உள் சமநிலை முயற்சிகள்: பரந்த அதிகார வரம்புடைய நிறுவனங்களைப் படைத்து இத்தகைய தரத்தைச் செயல் படுத்துவது ஒரு வழியாகும். பல்வேறு ஒருங்கமைந்த குழுக்களை இந் நிறுவனங்கள் அடக்கிக்கொள்ளவேண்டும். இதில் எந்த ஒரு குழுவின் அக்கறை மற்றவைகளைக் கட்டுப்படுத்துவதாக இருக்கலா காது. இக் கருத்தைப் பின்பற்றிக் கூட்டரசுத் துறைகளாகிய வேளாண்மை, வர்த்தகம், தொழிலாளர் துறைகளை அமைத்திருப்ப தாக முதல் பார்வைக்குத் தெரியலாம். ஆராய்ச்சி, தகவல், சேவை, கட்டளைச் சேவகர் கட்டுப்பாடு, விநியோகிப்பாளர்கள், நிதி உதவு வோர், பல்வேறு பண்டங்களை உற்பத்தி செய்வோர் போன்றவை வேளாண்மைத் துறையின் பணிகளில் அடங்கும். வர்த்தகத் துறை நூற்றுக்கணக்கான ஆலைப் பொருள்களின் நலன்களுடனும், சேவை வகைப்பாடுகளுடனும், கழகத் தொகுதிகளுடனும் தொடர்பு கொள் கிறது. தொழிலாளர் துறையின் புள்ளி விவர, கட்டுப்பாட்டுப் பணி கள், உற்பத்தியாளர்களையும் பல தொழிலியல், கைவினைஞர் யூனியன் களையும் பாதிக்கின்றன. இருப்பினும், இம் மூன்று துறைகளின் வரலாற்றுச் சிறப்புடைய வளர்ச்சிக்குப் பின்னேயிருந்த செல்வாக்கு நெருக்கத்தை மதிப்பீடு செய்யச் சிதறிய நலன்களும் தவறி விட்டன. வேளாண்மை, தொழில், தொழிலாளர் கூட்டிணைப்புக் குழு ஒவ் வொன்றும் நிர்வாகப் பிரிவின் மிக உயர்ந்த ஆலோசனைகளில் துறை களைத் தம் ஆட்பேராளாகக் கருதும் உளவியல் கூறுபாட்டையும் காணத் தவறிவிட்டன.

பெரும் அக்கறைக் குழுக்கள் ஓர் அளவு வீரியத்தையும் ஒற்றுமை யையும் பெற்றிருக்கும்வரை, பொதுக் கொள்கைபற்றியவைகளிலும்

உயர் பணியாள் தொகுதியை அமர்த்துவதிலும் இவைகளின் கருத்து களுக்குப் பெரும் மதிப்புக் கொடுக்கவேண்டுமென்று கருதுகின்றனர். எந்த அரசாங்கமும் இக் கூறுபாட்டைப் புறக்கணிக்க முடியாது. உண்மையில், பதவிக்கமர்த்தல், பணியாள் தொகுதியை விலக்குதல், தொழிலைக் கையாளுதல் போன்றவைகளில் காணும் அரசியல் தலையீடு களிலிருந்து ஆட்சி இயலின் பொறிநுட்ப, இயக்க மட்டங்களைக் காப் பாற்ற இத் துறைகளின் அரசியல் தலைவர்களைக் குடியானவர்கள், வியாபாரிகள், தொழிலாளர்கள் போன்றவர்களின் பிரதிநிதிகளாக நியமிக்கப்படவேண்டும். இருப்பினும், பொதுநலனிற்கப்பால், இப் பிரச்சினை இம் மட்டத்தில் மற்றொரு சிக்கலை எழுப்புகிறது. அதாவது குழுப் பிரதிநிதி மற்றொரு முதன்மையான பற்றுறுதியைப் பெற்றிருக் கும்பொழுது முழுமையான நம்பிக்கையைப் பெற்றிருக்கும் துறைத் தலைவர் ஒருவர் தலைமை நிர்வாகிக்குத் தேவையாகும். இச் சிக்கல் தவிர்க்கமுடியாத தன்று. ஆனால், இரட்டைப் பொறுப்பில் பணி யாற்றத் திறமை, நேர்மை, நெகிழும் தன்மை போன்றவைகளின் அரிய இணைப்பு இதற்குத் தேவையாகும்.

வாடிக்கையாளர் நிறுவனங்களின் பணிகள்: வாடிக்கை யாளர் நிறுவனங்களுக்கு அடிக்கடி ஒப்படைக்கும் பணிகள் சேவை இயல்புள்ளவை. இவை, ஆராய்ச்சியும் தகவல் பரிமாற்றமுமாகும். நிறுவனத்தின் முறையான ஆய்வுகளையும் அறிக்கைகளையும் வாடிக் கையாளர் நிறுவனங்களும் அல்லது மற்ற குழுக்களும் விரும்பும் சட்ட ஆக்கத்தை வலியுறுத்தவும் ஆட்சி இயல் கொள்கையில் மாற்றங் களைச் செய்யவும் பயன்படுகின்றன.

தொழிற்சாலையில் பெண்களையும் குழந்தைகளையும் அமர்த்துதல் போல் நேர்மை, சுகாதாரமாக இருந்தாலும் அல்லது அரசு தொழில் சார்ந்த அல்லது வர்த்தக ஆய்வுக் கழகங்களால் பயன்படுத்தும் திறமை, பயிற்சியாலும் தரங்களை உருவாக்குதல் மற்றொரு பணி யாகும். பின் நிகழ்ச்சியில், தரங்கள் அதிகார பூர்வமானவைகளாகும். தனியார் குழுக்களுக்கு விதிசெய்யும் அதிகாரத்தை முறையாக வழங் கும் பிரச்சினையை இவைகள் எழுப்புகின்றன. ஏனெனில், இத்தகைய கழகங்கள் வழக்கமாகத் தொழில் சார்ந்த அல்லது வர்த்தகக் குழுக் களின் பிரதிநிதிகளால் அமைகின்றன. வாழ்க்கைத் தொழில் அல்லது வர்த்தகத்தில் சேர இக் குழுக்கள் அரசின் கட்டுப்பாட்டை நாடுகின் றன. இதன் பயனாக, வாழ்க்கைத் தொழில் அல்லது வர்த்தகத்தில் சேர்த்துக்கொள்ளப் பெற்றவர்களின் எண்ணிக்கையில் ஒரு வரை யறை செய்வதில் ஒரு பொருளாதாரப் பலனை இத் தரங்கள் பெற்றி ருக்கின்றன. எவ்வாறாயினும், இந்த அதிகாரத்தைத் தனியார் கழகங் களுக்கு ஒப்படைப்பதை நீதிமன்றங்களும் சட்டசபைகளும் மெய்ப்பித்

தன. ஏனெனில், கடுமையான திறமைச் சோதனையின்றிப் பொறியியல் தனிச் சிறப்புப் பயிற்சிகளைப் பேணமுடியாது.

பொதுவாகப் பார்க்கும்பொழுது, வாடிக்கையாளர் நிறுவனங்களுக்குக் கட்டுப்பாட்டுப் பொறுப்புகளை வழங்குவது நேர்மைக்கும் தெளிவிற்கும் முரணாகும். குடிமக்களின் ஒரு குறிப்பிட்ட குழு அல்லது வகுப்பின் பொதுநலத்தை வளர்க்கும் பொறுப்புடைய ஒரு நிறுவனம், ஒரு நலனைக் காக்கவும் வளர்க்கவும் கூடிய ஒரு நிறுவனம் இதற்கு எதிரான நலன் உட்படும் ஒரு தகராறில், நீதிசார்ந்த நடுநிலைப் போக்குகளைப் பேணும் என்று எதிர்பார்க்கமுடியாது. நிர்வாகத் துறை அமைப்புகளுக்கு வெளியே சுயேச்சையான கட்டுப்பாட்டுக் கமிஷன்களை நிறுவுவதற்கு இது ஒரு காரணமாக இருந்துள்ளது. இது எங்கு அமைந்திருந்தாலும், இவைகளை அரசியல் தலையீடுகளிலிருந்து காக்கமுடியும் என்றாலும் இவைகளைச் சுயேச்சையாகப் படைத்தனர். எடுத்துக்காட்டாக, வேளாண்மைத்துறை பல கட்டுப்பாட்டுப் பணிகளைச் செய்கிறது. இவைகளை ஒரு செயலகத் தலைவர் நேர்மையாகவும் தெளிவாகவும் செய்கிறார். இவர்தம் பணிகள் தலைமை நீதிமன்ற ஆய்விலும் நற்பெயர் பெற்றன. ஆனால், கூட்டரசுக் கட்டுப்பாட்டு ஆட்சி இயலின் பெரும் பரப்பில் நேர்மையின் சின்னமாக 'அமைப்புச் சுயேச்சை' தன் வலிமையை நிலைநாட்டியுள்ளது.

இரண்டாவது உலகப் போரும் பெரும் பொருளாதார மந்த நிலை அனுபவமும்: தேசீயத் தொழிலியல் மீட்புச் சட்ட(1933)த்தைப் போல, பொருளாதார மந்த நிலையைச் சமாளிக்கத் தோன்றிய நெருக்கடி காலச் சட்ட ஆக்கமும் இரண்டாவது உலகப் போரின்போது வளர்ந்த தொழிலும் வேளாண்மையும் வாடிக்கையாளர் நிறுவனங்களைப் பெரும் அளவில் வளர்த்தன. நூற்றுக்கணக்கான தொழிலியல் மீட்புச் சட்டத் தொகுப்பு அதிகாரிகள் இப் பொருளாதாரப் புதுத் தேட்டத்தைத் (New Deal) தொழிலியல் சுய ஆட்சிச் செய்முறைகளெனப் போற்றினர். பின்னால், தன்னுரிமையை வளர்ப்பதாகவும், சிறுபான்மையினர் சொந்த நலனுக்காகச் சட்டம் செய்ய உதவியதாகவும் இவர்களைக் கண்டனம் செய்தனர். ஆனால் இந் நிலை மறைந்து கொண்டிருந்தது. உடனடியான பாதுகாப்புத் தேவைகளையும் போர் உற்பத்தித்திட்டத்தையும் எதிர்நோக்கியிருந்த உற்பத்திமேலாண்மை அலுவலகம் (Office of Production Management), பின்னர்ப் போர் உற்பத்திக் கழகம் (War Production Board), விலை ஆட்சி அலுவலகம் (Office of Price Administration), போர் உணவு ஆட்சி (War Food Administration), பாதுகாப்புப் போக்குவரத்து அலுவலகம் (Office o Defence Transportation), போருக்கான பெட்ரோலியம் (Petroleum

Administration for War) இவைகளெல்லாம் தொழிலியல் முறை அல்லது பண்டத் தொகுதிகள் அடிப்படையில் ஓர் அமைப்பை வளர்த்தன. பல நிகழ்ச்சிகளில் இவைகளுக்குக் குறிப்பிட்ட தொழிற்சாலைகளிலிருந்து ஆட்களைத் தேர்ந்தமர்த்தினர்.

போரின் தேவைகளைச் சமாளிக்க இயல்பான அரசாங்க நிறுவன, சிப்பந்தித் தொகுதி குறை நிரப்பவேண்டுமென்பதையும், அடிப்படையான கொள்கைகளையும் கட்டுப்பாட்டையும் முழுவதாகத் தொழிலியல் குழுக்களுக்கு மாற்றவேண்டுமென்பதையும், கட்டுப்படுத்தப்பெற்ற குழுக்களுடன் தொடர்பைப் பேணவும், இவைகளின் அறிவுரையையும் ஒத்துழைப்பையும் பெறவும், ஆட்சி இயல் கொள்கைகளையும் கட்டுப்பாடுகளையும் உருவாக்கி வெளியிடும் முக்கியத்துவத்தை இவைகளுக்குக் கொடுக்கவும், ஆட்சி இயலின் வாலாய வேலைகளுக்கு இவைகளைப் பயன்படுத்திக்கொள்ளவும், ஒரு வகையான அமைப்பை உருவாக்கவேண்டுமென்பதையும், இப்பொழுது ஏற்றுக் கொண்டனர். தொழிற்சாலை அல்லது வாடிக்கையாளர் தொகுதியில் அமைந்த நிறுவனங்களுக்கும் போர் ஆயத்த அலுவலகத்தைப்போன்ற தொழில் சார்ந்த கட்டுப்பாட்டு நிறுவனங்களுக்குமிடையேயான கொள்கைத் தகராறுகள் ஆட்சி இயல் ஆய்விற்குச் சில சிறந்த சான்றுகளை அளிக்கின்றன. இருப்பினும், அமைப்பு வகைகளைக் கருத்தில் கொள்ளாமல் எச் சமயத்திலும் போர் முயற்சிகளைப் பாதிக்கும் அளவிற்கு உற்பத்தித் திட்டங்களில் நெருக்கடிகளையும் வேறுபாடுகளையும் இத் தகராறுகள் வெளியிட்டிருக்கலாம்.

இரண்டு குறிப்புகள் தனித்து நிற்கின்றன. ஒன்று, குறிப்பிட்ட குழுக்களுக்காகச் சிறப்புச் சலுகை, சிறப்புரிமை அல்லது பாதுகாப்பை நாடும் எந் நிறுவனமும், அரசாங்கப் பொதுக் கொள்கைகளை நிறைவேற்றும் ஆட்சிப் பொறுப்பைப் பெறும் உரிமையை இழந்துவிடுகிறது. இரண்டு, சட்டப்படியான கொள்கையோடும் பொதுநலத்தோடும் சில நிகழ்ச்சிகளில் ஒரு குழுவின் நோக்கம் ஒத்திருக்கையில், ஆட்சி இயல் உயர் சிப்பந்தியையும் கொள்கையின் உட்கருத்தையும் குறிப்பிடுவது ஓர் ஒருங்கமைந்த குழுவின் முதன்மையான கருத்தாக இருக்கும்.

3. கருத்திற்குச் சிப்பந்தி யமைத்தல்

அக்கறைப் பிரதிநிதித்துவத்திற்கான ஆதாரம்: கொள்கையை உருவாக்கும் பொறுப்புடைய அலுவலர்களையும் ஆட்சி இயல் கொள்கையின் அடக்கம் அல்லது பொருளையும் வேறுபடுத்த முடியுமா என்ற வினவைக் கேட்கலாம். கொள்கை உருவாக்க முறையில், பெற்ற முடிவுகளின் பொருளைப் பங்குபெற்ற மனிதர்கள், சமூக மனப்பான்மை

லிருந்து பிரிப்பது மிகவும் கடினமாகும். 'அமைப்பு ஆக்க'மென்பது ஒரு தனித்த கருத்தே. வழக்கமாக இது கலந்தாய்வுக் கருத்துப் பரிமாற்றமாகும். இறுதியாக இது கடித, அறிக்கை, செய்தி அல்லது கட்டளை உருவில் வருகிறது. அமைப்பின் பல்வேறு பாகங்களின் பிரதிநிதிகள் மறு ஆய்வு செய்து கையெழுத்திட்ட பின்னரே இது கட்டளையாக வெளிவருகிறது.[3] ஆட்சி இயல் கொள்கை உருவாக்கத்தின் இடைநிலைத் தன்மையையும், வளர்ச்சித் திட்ட நிலைகளில் பங்கு பெறும் சிறப்பையும் உணர்ந்துகொண்ட தொழிலாளர் அமைப்புகளைப் போன்ற சில அக்கறைக் குழுக்கள், மூன்று காரணங்களைக் காட்டி ஆட்சி இயலில் பிரதிநிதித்துவம் வேண்டின: ஒன்று, முறையான அக்கறைகளைப் (நலன்களை) பாதுகாக்க வாய்ப்புகளைச் சமப்படுத்துவதற்கு இத்தகைய குழுப் பிரதிநிதித்துவம் விரும்பத் தக்கதாகும்; இரண்டு, மற்றபடி பொது நிறுவனங்களுக்குக் கிடைக்காத தனிச் சிறப்பு அறிவை ஒருங்கமைந்த குழுக்கள் வழங்கலாம்; மூன்று, குற்றங்களைத் தவிர்த்து, கொள்கைத் திட்ட முறையான நடவடிக்கைக்கு முன்னதாகவே பல்வேறு கருத்துகளை வழங்கி இணைத்துக் கொள்கை உருவாக்கத்தில் குழு பங்குபெற முடிகிறது.

குழுப் பிரதிநிதித்துவ வகையை ஆய்வதற்குமுன், ஆட்சி இயல் உயர் சிப்பந்தி மீதான நம்பிக்கையின்மை காரணமாக எழும் பிரதிநிதித்துவக் கோரிக்கைக்கும் நிறுவனத்தின் விதிகளையும் கொள்கைகளையும் மாற்றிக் கோரும் பிரதிநிதித்துவதத்திற்கும் இடையே உள்ள நடைமுறை வேற்றுமைகளை நாம் கூறவேண்டும். தலைவர்களிடமிருந்தும் குழுக் கருத்தோட்டங்களிலிருந்தும் ஆட்சியாளர், தம்மைத் தனித்திருத்திக்கொள்ளலாம். இப்படிச் செய்வதால், வெளி நலன்களுடன் தொடர்ந்து முறையான அல்லது முறையணையாத் தொடர்புகளைப் பெற ஒருவருக்கொருவரான மதிப்பையும் நம்பிக்கையையும் வளர்க்கும் அரியதொரு வாய்ப்பை இவர்கள் இழக்கின்றனர். குழுப் பிரதிநிதிகளின் கருத்துகளைப் பெற்றுக்கொண்டு முழுமையான ஆய்விற்குப்பின் முடிவு செய்யப்படுகிறதென்னும் பொதுக் கருத்தின் மிகச் சிறந்த நேர்மையில் இத் தனித் திருப்புக் குறுக்கிடுகிறது. கொள்கைகளைச் செய்வதில் விருப்பு, வேலைப் பழக்கமின்மை, உள் சூழ்ச்சித்திறன் போன்ற கண்டனங்களிலிருந்து ஆட்சியாளர்களை இத்தகைய நிறுவனம் சார்ந்த தொடர்புகளும் நேர்மையான நடைமுறை விதிகளும் காக்கின்றன.

கொள்கையை வசப்படுத்தும் விருப்பால் உந்தப்பட்ட குழுப் பிரதிநிதித்துவக் கோரிக்கைகளைப் பல வழிகளில் சமாளிக்கலாம்.

[3] Cf. Appleby, Paul H., 'Big Democracy', 'An Organization Product', New York: Knopf, 1945.

முழுமையாக இல்லையாயினும், கட்டுப்பாட்டுக் கழகங்கள், கமிஷன் களின் உறுப்பினர்கள் கட்டுப்பாட்டிற்குள்ளாகும் வணிக நிறுவனங் களில் நிதித்தொடர்பு கொள்வதையும், மற்றெந்தத் தொழில் வர்த்தகம் அல்லது பதவிகளில் ஈடுபடுவதையும் சட்டம் தடை செய்கிறது. இத்தகைய நிறுவனங்களில், பாதிக்கப் பட்ட குழுக்களின் கருத்துகளையும் கோரிக்கைகளையும் சட்ட முறையிலான நடைமுறை ஆய்வு, அறிவிப்பு வழியாகவும், முறையான முடிவு, கட்டுப்பாடு அல்லது கட்டளைக்குமுன் கருத்துகளைக் கூறும் வாய்ப்பு வழியாகவும் ஆராய வேண்டுமென்று எதிர்பார்க்கலாம். அக்கறைக் குழுக்கள் நியமனம் செய்யும் உறுப்பினர்களைக்கொண்ட பிரதிநிதித்துவ ஆட்சி இயல் கழகத்தை அமர்த்துவது மிக்க நேர்முகமான ஒரு திட்டமாகும். ஆட்சி இயல் சிப்பந்தித்தொகுதியைச் சிறப்புத்தொழில் நுட்பப் பயிற்சி அனுபவம் அல்லது தொடர்பு அடிப்படையில் அமர்த்துவது மூன்ருவது முறையாகும். சிறப்புச் சிப்பந்திப் பிரிவின் அமைப்பு இம் முறையின் ஒரு வகையாகும். இப் பிரிவு வெளிக்குழுக்களோடு தொடர்பு கொள்ளவும், தக்க அலுவலர்களுக்குக் குழுக்களின் குறை களையும் கோரிக்கைகளையும் அல்லது குறிப்புகளையும் எடுத்துக் கூறுகிறது.

அக்கறைப் பிரதிநிதிகளின் ஆட்சி இயல் பதவி: குழுத் தொடர்புக்காகத் தனிப்பட்டவர்களைப் பொதுப்பதவிக் கமர்த்துவது, சிவில் சேவையின் போட்டித் தேர்வுமுறைத் திறமைப் பண்புக் கருத்துடன் முரண்படுபிறது. நல்வினைப்பயனுக, இவ் விரு கருத்து களும் சேர்ந்திருக்கத் தகுந்தனவாகும். குழுத்தொடர்பும், தொழிற் பயிற்சியும் திறமையுடனும் தகுதியுடனும் இணைந்து செல்கின்றன. தனியார் அமைப்புகளுடன் சொந்தப் பற்றுறுதித் தொடர்பும் நிதித் தொடர்பும் பெற்றிருக்கும் குழுப் பிரதிநிதிகளை அமர்த்துவதின் நேர்மைபற்றிய வினவிற்கு மற்ற காரணங்கள் விடை அளிக்க வேண்டும்.

இரண்டாவது உலகப் போரின்போது, போர் உற்பத்திக் கழகம் போன்ற நிறுவனங்கள் ஆண்டொன்றிற்கு ஒரு டாலர் பெறும் மனிதர்களை அமர்த்துவது இத்தகைய பிரதிநித்துவத்தின் ஒரு வகை யாகும். சில நிகழ்ச்சிகளில் பாதுகாப்புப் போக்குவரத்து அலுவலகம் இதன் உயர் பணியாள்தொகுதியை ‘இழப்பீடு இல்லாத’ அடிப்படை யில் அமர்த்தியது. அமர்த்தும் தனியார், இந் நிர்வாகிகளுக்கு இவர் களின் வழக்கமான ஊதியத்தை அளிப்பர். பெட்ரோலிய ஆட்சி நிறுவனம் வழக்கமான அரசாங்க ஊதியத்தை வழங்கியது. ஆனுல், இதன் நிர்வாகிகளில் பலர், தம் பொது (அரசாங்க) ஊதியத்திற்கும் தனி ஊதியத்திற்கும் இடையேயுள்ள வித்தியாசத்தை முன்

முதலாளியிடமிருந்து பெற்றனர். உயர் ஆட்சி இயல் பதவிகளில் அமர்ந்த தொழிலாளர் அமைப்புகளின் பிரதிநிதிகள் அரசாங்கப் பதவிகளை ஏற்கும் கருத்துகளைப் பின்பற்றினார்கள். ஆனால், சில மணி நேரங்களே இப் பதவிகளில் பணியாற்றினர். உண்மையிலே அமர்த்தப்பட்டபொழுது அடிப்படையில் இவர்களைப் போன்ற தொழிலாளர்கள் இழப்பீடு பெற்றுக்கொண்டனர். கீழ் மட்டங்களில், தொழிலாளர் பிரதிநிதிகளாக அமர்த்தப்பெற்ற அரசாங்க ஊழியர்கள் அரசாங்க ஊதியங்களைப் பெற்றுத் தம் பொறுப்புகளை நிறைவேற்றத் தம் முழு நேரத்தையும் செலவிட்டனர்.

பொருளாதாரப் பெருக்கம், கட்டுப்பாட்டுத் திட்டங்களை வளர்ப்பதில் உள்ள தனிப்பட்ட போர்க்காலப் பிரச்சினைகளை விரைவில் புரிந்துகொள்ளும் திறமையுடைய, செல்வாக்குள்ள தொழில் தலைவர்களுடன் பழக்கமுள்ள, தொழில் இயக்கங்களில் பயிற்சியுள்ள ஆண்களும் பெண்களும் அரசாங்கச் சேவையில் இல்லாததால் இரட்டை இழப்பீட்டுவழக்கமும் அல்லது பொது, தனி அமைப்புகளுக்கு இரட்டைப் பற்றுறுதி கொள்ளும் வழக்கமும் எழுந்தன. நிதி, தொழில் தொடர்புடைய வெளியாரை அமர்த்தும் கொள்கையில் திட்டமான குறைபாடுகள் இருந்தன. தனிச்சிறப்புரிமைகள், பெருந்தொழில் ஆதிக்கம்பற்றிய மற்ற தொழில் தொடர்புடையவர்களின் குற்றச்சாட்டிற்கு இது பொருள் வழங்கியது. மேலும், மற்ற குழுக்களின் பிரதிநிதித்துவக் கோரிக்கைகளுக்கும் இது ஆதரவளித்தது.

தொழில் துறையிலிருந்து அல்லது மற்ற துறைகளிலிருந்து பெறும் ஆலோசகர்களையும் நிபுணர்களையும், 'இழப்பீடு இல்லாமலோ' அல்லது 'உண்மையில் அமர்த்தப்பட்டபொழுது' ஊதியம் பெறும் முறையிலோ சேவையில் அமர்த்துவது கூட்டரசு அரசாங்கத்தில் சட்டப்படி இயல்பான தென்பதைக் குறிப்பிடவேண்டும். தெளிவில்லாத, பழமையான 'அக்கறைச் சச்சரவுச் சட்டங்களை யொட்டியே இவர்கள் பணியாற்றுகின்றனர்.[4] ஆனால், இச் சட்டங்கள் வகைகளைத் தெளிவாக அமைக்கவில்லை. அக்கறைப் பிரதிநிதிகளை அரசாங்கத்திற்குள் எப்பொழுது கொண்டுவரலாம், எப்பொழுது கொண்டுவரலாகா தென்பதற்கு இச் சட்டங்கள் தெளிவான வழிகாட்டிகளாகா. தெளிவான அடிப்படைகள் இல்லாமையால் ஐசன்ஹோவரின் ஆட்சி அரசியல் இக்கட்டான நிலைக்குள்ளாகியது.

[4] 18 United States Code 281, 283, 284, 434, 1914; 5 United States Code 99.

இரட்டைப் பற்றுறுதிப் பிரச்சினைகள் : இரண்டாவது உலகப் போரில், போர் உற்பத்திக் கழக இயக்குநர் ஜூலியஸ் ஏ. க்ருக் (Julius A. Krug) என்பவரும், பெட்ரோலியம் ஆட்சியாளரின் உதவி யாளராகிய ரால்ஃப் டேவிஸ் (Ralph Davies) என்பவரும் ஒரு கலப்புக் கொள்கையால், தனியுரிமை, தனிப்பற்றுக் கண்டனங்களைச் சமாளிக்க முயன்றனர். தனியார், பொதுத்துறைத் தொழிற்றுணிவு களிலிருந்தும், இணைந்த, சுயேச்சையான கம்பெனிகளிலிருந்தும், அரசின் கட்டுப்பாட்டுக் கமிஷன்களிலிருந்தும், மின்சக்தி, பெட்ரோ லியத் தொழிற்சாலைகளின் எல்லாப் பிரிவுகளிலிருந்தும் எல்லா நலன் களிலிருந்தும் தேர்ந்தெடுத்த ஆட்கள் இதில் இருந்தனர். உயர் மட்ட விலை நிர்வாகிகளின் சொந்த அக்கறை இல்லாக் கொள்கை களை ஆதரித்த, விலை ஆட்சி அலுவலகத்தின் முதல் இரண்டு ஆட்சி யாளர்களை, விலைக்கட்டுப்பாடு பங்கீடுபற்றிய ஆட்சியில் இவர்கள் பெருமளவு பொருளாதாரப் பேராசிரியர்களைச் சார்ந்திருந்ததற்காகக் காங்கிரஸ் சபை முன்னும் பொதுவிலும் குற்றம் சாட்டித் தண்டித் தனர். சிறப்பு நலன் ஆதிக்கக் குற்றச்சாட்டை இக் கலப்புக்கொள்கை நீக்க வில்லை யென்றாலும், கொள்கையை உருவாக்கிச் செயல்படுத்தும் திறமையில் பல வகையான பயிற்சி, அனுபவ நன்மைகளை இக் கொள்கை ஆட்சியாளர்களுக்கு வழங்கியது.

அமைப்பிற்குள் மாறுபட்ட மனிதர்களையும் கருத்துகளையும் பேணும் இணைப்புக் கருத்து, ஆட்சி இயல் கோட்பாட்டிற்குப் பழக்க மானதாகும்.[5] அமைப்பில் என்ன நடக்கிறதென்பதை ஆட்சியாள ருக்கு அறிவிக்கக் கருத்துப்போட்டியைக் கருத்தில் கொண்டால் இக் கொள்கை முறை வழி முழுவதிலும் வலியைத் தூண்டுகிறது. இருப் பினும், ஒரு கூட்டுறவு முறையில் பங்கு பெறுவோர் அமைப்பின் பொது நோக்கத்தைத் தலைசிறந்த தென்று ஏற்றுக்கொள்வதும், இந் நோக்கை அறிந்துகொள்வதிலும் விளக்குவதிலும் உள்ள வேறு பாடுகள் இவர்களின் நம்பிக்கையைக் குறைத்துவிடுவதில்லை யென்பது இதன் பயனாக இருக்கிறது. தொழில் சார்ந்த சிறப்புப் பயிற்சியும் அமைப்பின் ஒற்றுமையும் சேர்ந்திருக்கத் தக்க தெனினும், தனிப் பட்ட உட்கோள்களின் பரந்த வேற்றுமை கூட்டுறவு முயற்சிக்கு உதவும் என்பதை ஏற்றுக்கொள்ளுகின்றனர். குறிக்கோள்கள் பற்றிய பொது அறிக்கை, இவைகளை நிறைவேற்றுவதற்குச் சிறந்த வழிகளாக விளக்கத்தில் பரந்த வேறுபாடுகளை அனுமதிக்கிறது. இருப்பினும், குறிப்பிட்ட தனி மனிதர்கள் அல்லது சிப்பந்திப் பிரிவுகள், முரணான கருத்துகளையுடைய மற்ற தனி மனிதர்களும்

[5] Cf. Chapter 2, 'The Study of Public Administration', Sec 4, 'The frontiers of Research'.

சிப்பந்திப் பிரிவினர்களும் கொள்கைக் கவுன்சிலில் மறைவாக இடம் பெறுகிறார்கள் என்று முடிவு செய்துவிடலாகாது.

எந்த ஒரு நிறுவனத்திலும் ஆட்களை அமர்த்தும் ஒரு நல்ல கொள்கையும் இதன் சிப்பந்தித் தொகுதியில் சமூக அனுபவங்களைப் பரவலாக வெளியிடவேண்டும். இயன்றவரையில், பொதுக் குறிக்கோளை அடையும் வகையில் தனிப்பட்டவர்களின் விருப்பையும் தூண்டுதலையும் மனத்தில்கொண்டு இத்தகைய வேற்றுமைகளைத் தனிப்பட்ட அடிப்படையில் வைத்துக்கொள்ளவேண்டும். ஓர் அமைப்பிற்குள் முரண்படும் கருத்துகளைப் புகுத்தினால் இதன் மிக உயர்ந்த குறிக்கோள்களைப் பெறுவதில் இன்னல் உண்டாக்கும். தன்னை ஒரு வெளிக் குழுவின் பிரதிநிதியாகக் கருதிக்கொண்டு இரட்டைப் பற்றுறுதிகளை மனமாரப் பேண முயலும் ஒரு தனி மனிதரின் நிலையில், முடிவைப் பொருள்படுத்தாது சர்ச்சைகளில் தம் கருத்தை வெளியிடும் இவர் ஓர் ஆதிக்க ஆளுமை உடையவராக இருந்தாலன்றி இவ் வனுபவம் மகிழ்ச்சியற்றதாகவும் ஏமாற்றமாகவும் இருக்கும். 'பிரதிநிதித்துவத்தை' ஆதரிக்கும் வெளிக்குழு, ஆட்சி இயல் முறைகள்பற்றிய ஓர் உடன்பாட்டைச் செய்துகொள்ளலாம் என்று நினைத்தால் இக் குழு விரைவாக அனுபவத்தின் இரு கருத்துகளை எதிர்நோக்கும் ; ஒன்று, ஒரு பதவியில் இருப்பவர் என்பதால் இவரை அதிகாரவர்க்கத்துடன் சேர்க்கும்பொழுது இப் பிரதிநிதி குழுவின் நம்பிக்கையை இழப்பது உறுதி; இரண்டு, தன்னை ஒரு குழுவின் பிரதிநிதியென நினைக்கும் ஒரு பொது ஊழியர் அமைப்பிற்குத் தேவையான வழிகள் அல்லது மட்டங்களின் அதிகாரத்தை ஏற்பது மிகக் கடினமாக இருக்கும்.

சிறப்புச் சிப்பந்திப் பிரிவுகள் வழியே குழுப்பிரதிநிதித்துவம் : வெளிக் குழுக்களுடன் இணைந்த சிப்பந்திப் பிரிவுகளை அமைத்து அக்கறைப் பிரதிநிதித்துவத்தின் முறையான கொள்கையைச் சில நிறுவனங்கள் வேண்டுமென்றே இணைத்துக்கொண்டன. தொழிலாளர், தொழில், நுகர்வோர் ஆலோசனைக் கழகங்கள் இதற்கு எடுத்துக்காட்டுகளாகும். இத்தகைய ஏற்பாடுகளிலிருந்து தொடங்கி நடத்தும் நிறுவனம் எதிர்பார்க்கும் நன்மைகள், வெளிக்குற்றச் சாட்டுகளுக்குப் பரிவான குழு மனப்பான்மை, முக்கியமான குழுக்கள் எடுத்துக்கொள்ளும் பதவிகளை வசப்படுத்தும் வாய்ப்புகள், அரசியல் ஆதரவு போன்றவைகளாகும்.

இக் கழகங்கள் நிறுவனத் தலைவர்கள் ஏற்கத்தக்க கொள்கைத் தரங்களை ஏற்படுத்தலாம். ஏற்றுக்கொண்ட கொள்கைகளின் ஆட்சி இயல் செயலாகும் தன்மையை இத் தரங்கள் வளர்க்கலாம். இதே

சமயத்தில், கழகங்களும் இவைகளின் சிப்பந்திகளும் ஆட்சியாளரிட மிருந்து உளப்பாங்கான முறையில் பிரிந்து இவைகளுக்குரிய நிறுவன ஒற்றுமையையும் பற்றுறுதியையும் வளர்க்கலாம்.

அனுபவத்தின் ஐந்தொகைக் கணக்கு : புறவியலாக, ஆட்சி இயல் நிறுவனங்களில் 'கொள்கைக்காக'ச் சிப்பந்திகளை அமர்த்துவது, தேர்வையும் பயிற்சியையும் இரண்டு தொடர்புடைய மாறுபட்ட கருத்துகளுக்கு உட்படுத்துகிறது. பொதுக் கொள்கையின்கீழ்ப் பயன்களை அடைய ஆட்சியாளரின் பொறுப்பு கீழாளர்களை அமர்த்த வலியுறுத்துகிறது. இவர்களின் திறமையையும் தீர்ப்பையும் இவர் நம்பி இருக்கிறார். இதே சமயத்தில், இவர்களை அமர்த்திய நிறுவனத் திற்கு வெளியேயுள்ள அமைப்பிற்கு இவர்கள் பற்றும் பொறுப்பு முடையவர்கள்.

ஆட்சி இயல் அறிவுத் திறமை வாதப் பொருத்தமுடைய சிக்கலால் குன்றிவிடலாகாது. முதலில், கால, இடக் கூறுகளைக் கொண்டு மதிப்பிட்டால், ஊழியரின் வேலையில் பத்தில் ஒன்பது பகுதி இவரு டைய இரட்டைப் பற்றுறுதியுடன் முரண்படாது. இரண்டாவதாக, ஆட்சியாளரின் திட்டத்தின் முக்கியமான பாகங்களில் குறுக்கிடாத வாறு அக்கறைப் பிரதிநிதிகளின் ஆற்றல்களைப் பயன்படுத்த வழி களைக் கண்டுபிடிக்கலாம். மூன்றாவதாக, பல நிகழ்ச்சிகளில், வெளிக் குழுக்களின் அக்கறைகள் இவருடைய அக்கறைகளுக்கு ஆதரவாக லாம்; ஒருவருக்கொருவரான கொள்கை மாற்றுகளின் ஆய்வுகள், நிறுவனத் தொலைவு, தப்பெண்ணம், தீர்ப்பில் தவறுகள் போன்ற வைகள் எழுப்பும் தடைகளை நீக்கலாம்.

ஆட்சி இயல் கொள்கையை உருவாக்குவதில் தொழிலாளர், நுகர்வோர் அல்லது குடிமக்கள் குழுக்கள் மிகப் பயனுடன் பங்கு பெறும் நேர்மையான விருப்பை, இயக்கும் அல்லது தொழில் நுட்ப மட்டங்களில் குழுப் பிரதிநிதிப் பதவிகளைப் பெறப் பயன்படுத்த லாகாது. கொள்கை உயர் மட்டத்தில் பிரதி நிதித்துவச் சிப்பந்திப் பிரிவுகளை அமைத்தல், ஆட்சியாளருக்கு நேராக அறிக்கை வழங்குதல் போன்றவை, வெளிக் குழுக்களுக்கும் பொது நிறுவனத்திற்கும் சில பொதுத் தொடர்புப் பயனை அளிக்கலாம். இருப்பினும், கண்டிக்கும் உரிமையின் கட்டுப்பாடு, குழுப் பிரதிநிதிகளின் உடல், உணர்ச்சி நலிவு, அரசாங்கப் பதவியில் இருப்பதால் அதிகார வர்க்கத்துடன் பரிவாய் இருக்கிறார் என்ற வெளிப்படையான குற்றச்சாட்டுகளை ஏற்பது போன்றவைகள் இவ் வெளிக் குழுக்களுக்குக் கிடைக்கும் உட் தகவல், அரசாங்கத்துடன் ஒத்துழைப்பு போன்றவைகளால் கிடைக் கும் நன்மைகளைக் குறைத்துவிடுகின்றன. இந்த ஆட்சி இயல்

பணியை ஒழுங்காகச் செய்யவேண்டுமானால் செய்யவேண்டிய பணிக்குப் பொருத்தமாகத் தனிப்பட்டவரின் தகுதி அடிப்படையில் பதவிக்கு அமர்த்தும் பொறுப்பை ஆட்சியாளரிடம் விடவேண்டும்; இவரது சிப்பந்தித் தொகுதியை அமர்த்த சமூக அனுபவம், பயிற்சி, ஆளுமை போன்ற பரவலான அடிப்படையை நாடத் தூண்ட வேண்டும் ; ஓர் அமைப்பில் ஒத்துழைப்பால் கிடைக்கும் முயற்சிக்குத் தேவையான ஒற்றுமையை இவர் உண்டாக்கவேண்டும்; வெளியே யுள்ள கொள்கை நெருக்கங்களுக்கு இவர் குற்றங் குறைகளை வெளிப்படுத்த வேண்டும் ; இவர் என்ன செய்துகொண்டிருக்கிறார் என்பதைப் பொது மக்களுக்கு அறிவிக்குமாறு வற்புறுத்தவேண்டும். இவரது சொந்தச் சிப்பந்திகளின் கருத்துத் தாக்குதலிலிருந்து இவரைப் பாதுகாப்பது பயனுடையதாகும்.

4. ஆட்சி இயல் கழகங்களில் அக்கறைப் பிரதிநிதித்துவம்

உறுப்பினர் தகுதிகள் : தனிப்பட்ட ஆட்சியாளர்களன்றிக் கழகங்கள் பொது நிறுவனத் தலைமை தாங்கும்பொழுது, குழு நலன் களின் பிரதி நிதித்துவத்திற்கான வாய்ப்பை நடைமுறை அரசியல் வாதிகளும் அரசியல் அறிஞர்களும் நன்கறிவர். குறிப்பாக, அமர்த்தப் படவேண்டியவரின் தகுதி கட்சியினரால் இருக்கவேண்டுமென்று கூறப் பொருளாதாரக் குழுப் பிரதிநிதித்துவத்தை மறைத்து விடலாம். வழக்கமாக நியமன அதிகாரத்தை வரையறை செய்து இதைக் குறிப்பிடுதல் உண்டு. அதாவது மூன்று உறுப்பினர் கொண்ட கழகத்தில் இருவருக்கு மிகாமலும் அல்லது ஐந்து உறுப் பினர் கொண்ட கழகத்தில் மூன்று பேருக்கு மேல் ஒரே அரசியல் கட்சியைச் சேர்ந்தவராகவும் இருக்கவேண்டும் என்பது இத் தகுதி யாகும். தமக்குப் பிடித்தமான ஒருவரை நியமிக்கப் பிரதம நிர்வாகிக் குப் போதுமான உசித அதிகார மளிக்கிறது. இவர் நியமனத்தைச் சட்டசபையின் இரு அங்கங்களும் கட்சி அமைப்புகளும் ஏற்க வேண்டும். நியமனம் பெற்றவர்களில் எத்தனை பேர் குறிப்பிட்ட குழுக் கோரிக்கைகளை நாடி ஆதரித்தனர் என்பதை வாழ்க்கை வரலாறு, ஆட்சி இயல் பதிவு போன்றவைகளின் பகுத்தாய்வு காட்டும். ஆனால், பதவி நிரந்தர சூழ் நிலையில் கணிசமான கருத்துச் சுதந்திரத்தையும், குழுப்பிளவு வழியைப் பின்பற்ற மறுப்பதையும் இது வெளியிடலாம்.[6]

[6] C. H. Pritchett's Studies of Voting record of the Supreme Court led him to conclude that the major line of division between the Justices is 'the allowable extent of public controls' versus private rights '. This issue of Principle transcends and cuts across lines of group conflict except insofar as some groups maintain a consistently antigovernmental or status quo position.

கட்டுப்பாட்டுக் கழகங்களை நிறுவுவதில் பொருளாதாரக் குழுக்களுக்குக் குறிப்பிட்ட பிரதிநிதித்துவத்தைப் பெற முயன்றனர்.[7] இதற்கான கோரிக்கைகள், இத்தகைய நிறுவனங்களின் அதிகாரத்தைச் செயற்படுத்துகிறவர்கள் கட்டுப்படுத்தப்பெறும் குழுக்களின் பிரச்சினைகள் பற்றிய நடைமுறை அறிவைப் பெற்றிருக்கவேண்டும் என்ற கருத்தோடு தொடர்புடையதாகும். கழகம் அல்லது கமிஷனின் உறுப்பினர்களைப் பாங்கர்களாகவும் (bankers), தொழிலாளர்களாகவும், வர்த்தகர்களாகவும் குடியானவர்களாகவும் அல்லது வரையறை செய்த தொழில்களில் அனுபவத்தோடு நியமனம் செய்யப்படவேண்டும் என்று ஒரு சட்டப் பிரிவை நுழைப்பது சட்ட ஆக்க முறையாகும். கூட்டரசுச் சட்ட ஆக்கத்தில் இருப்பதைவிட மாநிலச் சட்டங்களில் இப் பிரிவுகள் மிகையாக இருக்கின்றன. பல காரணங்களுக்காக இத் தேவைகளை ஏற்கும் பொதுவான கூட்டரசுப் போக்கு இருக்கவில்லை.

முதலில், சட்டத்தின் முறையான தேவையின்றி அமர்த்தும் தலைமைநிர்வாகி வாழ்க்கைத் தொழில்சார்ந்த அனுபவக் கூறுபாட்டை எடுத்துக்கொள்ளலாம். மேலும் புவியியல், அரசியல் தொடர்பையும் மனதில் கொள்ளவேண்டுமென்று சட்டமியற்றுநர்கள் விரும்புகின்றனர். தலைமை நிர்வாகி ஒருவரை நியமிக்க வேண்டுமென்று நினைத்தால், சட்டத் தகுதியைச் சமாளிக்க ஒரு நுட்ப வழியைக் கையாளலாம். சட்டப்படி, சட்டசபையோ குழு நலன்களோ தம் வேட்பாளர் தேர்ந்தெடுக்கப்படுவார் என்று உறுதிகொள்ளமுடியாது. இந் நியமன அதிகாரத்தைச் சட்டசபை செயல்படுத்துவது பொதுக் கொள்கை அடிப்படையில் விரும்பத்தக்க தன்று. அரசியல் அமைப்பு முறையிலும் இது ஐயப்பாடுடையதாகும். ஆகவே, இம் முறையில் ஓர் ஒருங்கமைந்த குழு ஜனாதிபதியைக் கட்டுப்படுத்த முடியவில்லையென்றால், ஓர் அரைகுறையான முறையால் இவரைப் பகைத்துக்கொள்ளாதிருக்கலாம்; இதற்குப் பதிலாக முறையணையா வழிகளிலும் அரசியல் இக் குழு இவரை அணுகலாம். இரு கட்சிப் பிரதிநிதிகள் கழகங்கள்பற்றிய திட்டங்களில், எந்தக் குழுவினாலும் கட்டுப்படாத ஒரு பொதுப் பிரதிநிதியிடம் சக்தி சமநிலை பெறுகிறதென்னும் உள்ளார்ந்த நம்பிக்கையோடு கோரிக்கை செய்யும் குழு மற்ற குழுக்களின் எதிர்க் கோரிக்கைகளை எதிர்பார்க்கவேண்டும். ஆட்சி இயல் நிறுவனங்களில் இத்தகைய சச்சரவை நிலையாகப் புகுத்துவதின் விளைவுகளைப் பயனுடைய உடனடியான நடைமுறைச் செயல்களில் அக்கறைகொண்டுள்ள வெளிக் குழுக்கள் தவிர்க்க வேண்டும்.[8]

[7] 7 Cf. அதிகாரம் 10, 'சுயேச்சையான கட்டுப்பாட்டு நிறுவனங்கள்.'

[8] இப் பிரச்சினை முழுவதற்கும், Leiserson, Avery, 'Administrative Regulation,' Chicago: Chicago University Press, 1942.

அக்கறைக் குழுக்களின் நியமனம் : அக்கறைக் குழுக்களின் நியமனத்தின்பேரில் தலைமை நிர்வாகி அமர்த்த வழி செய்வது மற்றொரு முறையான அல்லது முறையணையா ஏற்பாடாகும். இம் முறையில்தான் பல மாநில ஆய்வுக் கழகங்கள் அமர்த்தப் பெறுகின்றன. அரசியல் சாராத சூழ்நிலையில், தொழில்முறை சார்ந்த குழுக்கள் தம் வேட்பாளர்களை மெய்யாகவே அமர்த்த இது அனுமதிக்கிறது மேலும், இவைகளின் வர்த்தகம் அல்லது வாழ்க்கைத் தொழிலில் நுழைவதற்கான தொழில் நுட்பத்தரங்களையும் இது நிர்ணயிக்கிறது. இருப்பினும், அரசியல், அரசியல் சார்பற்ற நிறுவனங்களுக்கு இடையேயுள்ள எல்லைக் கோட்டை எளிதில் கடக்கலாம். பயிற்சிச் சான்றுகளை வழங்குவதிலும் அல்லது நீக்குவதிலும் உள்ள தம் சோதனைகளுக்கு இத்தகைய நிறுவனங்கள் சட்டசபையின் ஒப்புதலைப் பெறக் கவனமாக நடந்துகொள்ளும்.

பொதுக் கூட்டு நிறுவனங்களை அமைப்பதில் பிரிட்டிஷார், குழு அமைப்பின் முறையசன நியமன முறையின் பலவகைகளை, 'அரசியல்' செல்வாக்குகள் அல்லது அரசாங்கத் துறைகளின் கட்டுப்பாட்டைத் தவிர்க்கவும், இயக்குநர் கழகங்களில் பொறியியல் நுட்ப அனுபவ நன்மைகளைப் பெறவும் பயன்படுத்தினர். இலண்டன் துறைமுக அதிகார நிலையத்தின் ஆட்சிக் கழகத்தில் பதினெட்டு உறுப்பினர் இருக்கின்றனர். இவர்களில் எட்டுப் பேரைக் கப்பற் சொந்தக்காரர்கள், வணிகர்கள், நதிப் படகுச் சொந்தக்காரர்கள் போன்றோர் தேர்ந்தெடுக்கின்றனர். பத்து உறுப்பினரைப் பொது நிறுவனங்கள் அமர்த்துகின்றன. இவர்களில் (10 பேரில்) இருவர் தொழிற் சங்கப் பிரதிநிதிகள். போக்குவரத்து அமைச்சர், தாம் விரும்பும் சில நலன்களின் பிரதிநிதிகளைக் கலந்துகொண்டு மத்திய மின்சாரக் கழகத்தின் ஏழு உறுப்பினர்களை அமர்த்துகிறார். அதாவது, தல அரசாங்கம், மின்சாரம், வாணிகம், தொழிலியல், போக்குவரத்து, வேளாண்மை, தொழிலாளர் போன்ற சில நலன்களைக் கலந்துகொள்கிறார். தனித்த சுயேச்சையான அமர்த்தும் காப்பாளர் குழு, இலண்டன் பிரயாணிகள் போக்கு வரத்துக் கழகத்தை அமர்த்துகிறது. இக் குழுவில், இலண்டன் கவுண்ட்டி கவுன்சில் தலைவர், சட்டச் சங்கத் (Law Society) தலைவர், இங்கிலாந்து, வேல்சின் பட்டயக் கணக்கர் (Chartered Accountants) நிலையத் தலைவர், இலண்டன் தீர்வு (Clearing) பாங்குகளின் கமிட்டித் தலைவர், இலண்டன், உள் கவுண்ட்டி போக்குவரத்து ஆலோசனைக் கமிட்டியின் ஒரு பிரதிநிதி ஆகியோர் இருப்பர். குழு அமைப்புகள் வழியாக அமர்த்துவதில் இரண்டு பொதுவான கூறுபாடுகள் இருக்கின்றன : (1) ஒரு பணியை 'அரசியல்' தலையீடில்லாமல் செய்து முடிக்க ஒரு பொது நிறுவனத்தை அமைத்தல்; (2) ஒரு வகையான சச்சரவு ஆதிக்கம் செலுத்துவதைத் தடுக்கப் பல

நலன்களுக்குப் பிரதிநிதித்துவம் அளித்து மேலாண்மைப் பொறுப்புகளை ஏற்க ஒரு நிலையை உருவாக்குதல்.

இரண்டு அல்லது மூன்று கட்சிச் சார்புடைய கழகங்கள்: பிரதிநிதித்துவக் கழகங்களைப் பயன்படுத்தித் தொழிலாளர் தகராறுகளைத் தீர்ப்பது அரசாங்கத்தின் தலைசிறந்த பணியாகும். பல ஏமாற்றங்களிலும், வேலை அளிப்பவர் குழுக்களும், தொழில் சங்கங்களும், 'பொது மக்களின்' ஆதரவுடனும் ஆதரவில்லாமலும், நேர்முகமாக அமர்த்தும் இரண்டு அல்லது மூன்று கட்சிச் சார்புடைய கழகங்களுக்கான கோரிக்கைகள் எப்பொழுதும் இருக்கின்றன. வேலை அளிப்பவருக்கும் தொழிற் சங்கத்திற்கும் இடையேயுள்ள சிக்கல்களில் இதற்குக் காரணங்கள் இருப்பதாகத் தெரிகிறது. இச் சிக்கல்கள்பற்றிய உண்மைகளை, 'வெளி' மத்தியஸ்தர்களைக்காட்டிலும் கட்சிகள் நன்கறியும். தொழிலாளரின் பேரத்தைக் கட்டுப்படுத்தும் கட்டாய மத்தியஸ்தக் கொள்கை எதையும் அரசாங்க நிறுவனங்கள் செயல்படுத்த அனுமதிக்க விரும்பா; கொள்கை முடிவு தெளிவில்லாதபொழுது' கொள்கையை முடிவுசெய்யும் குழுவிலிருந்து பழக்கமான முறையிலும் வழக்கத்திலும் பேச்சு வார்த்தை நடத்துவது; அரசாங்கத்தின் கொள்கை உருவாக்கத்தில் பங்குபெறும் தொழிலாளர் தலைவர்களின் புகழ், தன் மதிப்பு நிலை விருப்பம் போன்றவைகளும் இச் சிக்கல்களுக்குக் காரணமாகின்றன.

வேலையளிப்போர், தொழில் சங்கப் பிரதிநிதிகள் போன்றோரைச் சமமாகக்கொண்ட இரு கட்சிக் கழகங்கள் கூட்டுப் பேர மத்தியஸ்தக் கோரிக்கைகளில் பல ஆண்டுகளாக வெற்றியுடன் பணிபுரிந்து வந்துள்ளன. இருப்பினும், ஒருபுறத்தில், நிலைபெற்றிருக்கும் உடன்பாடு செயல்பட விவரங்களை ஆய்வதில் பிரச்சினை எழும்பொழுது இவைகள் முற்றிலும் மாறுபட்டுச் செயல்படுகின்றன. மறுபுறத்தில், நேர்மையான ஊதியங்கள் அல்லது வேலை பெறுவதற்குத் தொழிற் சங்க உறுப்பினராக வேண்டுமா என்பன போன்ற பொதுக் கொள்கையை முடிவுசெய்யும் பிரச்சினை ஒரு கடமையாகும்பொழுதும் இவைகள் முற்றிலும் மாறுபட்டுச் செயல்படுகின்றன. எல்லா வகையான ஏற்றுமதி செய்வோருக்கும் இரயில் சரக்குக் கட்டண வீதம் நேர்மையாகவும் சமமாகவும் இருக்கவேண்டும் என்னும் ஏற்பாட்டைச் செயல்படுத்தும் பிரச்சினைக்கும், சரக்குக் கட்டணப் பொது நிலையை ஏற்றவும் அல்லது இறக்கவும் அல்லது ஏற்றுமதி செய்வோருக்கிடையே அளவு வீதத்தை மாற்றுவதிலுமுள்ள பிரச்சினைக்கும் இடையேயுள்ள வேற்றுமையை ஒப்பிடலாம்.

தகராறுகளைத் தீர்க்கும் முதன்மையான பொறுப்பை வேலைக்கு அமர்த்துவோர்மீதும் தொழிற் சங்கங்கள் மீதும் சுமத்துவதே பொது

கொள்கையின் நோக்கமாக இருந்தால், இரு கட்சிக் கழகம் பொருத்தமாக இருக்கலாம். தொழிலாளர் உடன்பாட்டில் செய்யவேண்டிய மாற்றங்கள்பற்றித் தகராறுகளிலும் அல்லது புதிய உடன்பாடுகளைச் செய்யப் பேச்சு நடத்துவதிலும் கட்சிகளே தோல்வி அடைந்த பொழுது, மற்றொரு புதிய கருத்துப் புகுத்தப்படுகிறது. தீர்விற்கு ஓர் அடிப்படையைக் கட்சிகளுக்கு முறையாகச் சிபாரிசு செய்து தகராற்றை மத்தியஸ்தம் செய்யவேண்டும். அல்லது இதனுடைய நிபந்தனைகளை அதிகார பூர்வமாக முடிவுசெய்யப் பொது நிறுவனம் தலையிடவேண்டும். இந் நிலைகளில், பொது நிறுவனத்தில் தகராறு செய்கிறவர்களுக்குப் பிரதிநிதித்துவம் அளிப்பது, சுயேச்சையாகப் பிரச்சினைகளை உருவாக்கி அவ் வடிப்படையில் உடன்பாட்டை வளர்ப்பதைவிடத் தவிர்க்க முற்படலாம். பொதுக் கொள்கையை மாற்றும் பிரச்சினையில் ஈடுபட்டுள்ள இரண்டு அல்லது மூன்று கட்சிக் கழகங்கள், தகராறுகள் அமைந்த வழியில் தொடர்ந்திருப்பதை வரவேற்கின்றன. மேலும் முடிவின் பொறுப்பை இவைகள் கழகத்தின் பொது அல்லது நடு நிலை உறுப்பினர்மீது சுமத்தப்பார்க்கின்றன. இவையெல்லாம் தெரிந்தனவே! இருப்பினும் தொழிலாளர் தகராறுகளைக் கட்டாயத் தீர்ப்புச் செய்ய தொழிற் சங்கங்கள் விரும்புவதில்லை. அரசாங்கத் தொழிலாளர் கழகங்களில் இரண்டு அல்லது மூன்று கட்சிப் பிரதிநிதித்துவத்தை இவைகள் அடுத்தடுத்துத் தூண்டுகின்றன.[9]

அக்கறை உடன்பாட்டின் சோதனை பிரதிநிதித்துவ ஆட்சி இயல் கழகத்தில் இடம் பெற்றுள்ள குழுக்களுக்கிடையேயுள்ள வேறுபாடுகளை விட்டுக்கொடுக்கச்செய்து, கொள்கைப் பிரச்சினைகளைத் தீர்வு காணுவதில் இதன் வெற்றியின் சோதனை அடங்கியுள்ளது. தொழிற்சங்க உறுப்பினர் பதவியைப் பேணும் கொள்கைக்கு வேலை கொடுப்போர் உட்படுதலும், ஊதிய உறுதிப்பாட்டுடன் ஒருங்கமைந்த தொழிலாளர்களின் ஒத்துழைப்புப் போன்ற பெரிய உடன்பாடுகளை இரண்டாவது உலகப் போரின்போது தேசீயப் போர்த் தொழிலாளர் கழகம் கொண்டுவந்தது. கழகத்தை ஒன்றாக வைத்திருந்த பொது உறுப்பினரின் சாதனையை நாம் போற்றவேண்டும். இதனால் போர்க் காலத்தில் மேலாண்மைக்கும் தொழிலாளர்களுக்குமிடையே மிகப் பெரிய ஒற்றுமையை நிலவச் செய்ய முடிந்தது. இருப்பினும், போர் நெருக்கடிகளே தொழிலாளர்களையும் தொழிலையும் ஊதிய உறுதிப் பாட்டுத் திட்டத்தை ஏற்கச் செய்தது என்று சொல்லலாம்.

[9] Cf. U. S. Department of Labor, Bulletins No. 714, (1942) and No. 1009 (1950), and Termination Report of the National War Labour Board', Vol. I, 1946. Wage Stabilization Program, 1950—1953.

புதிய நிகழ்ச்சிகளைக் கையாளக் கழகத்தின் கொள்கை முடிவுகளை ஏற்க வேலை கொடுப்பவரும் தொழிற்சங்க உறுப்பினரும் மறுத்ததால் தாமதமும் நிகழ்ச்சிகள் பின்தங்கிவிட்டதையும் தேசீயப் போர்த் தொழிலாளர் கழகத்தின் உள்நடைமுறை ஆய்வாளர்கள் காண லாம். அடிப்படை நலன்களின் ஏற்பிற்கும் வெளி ஒற்றுமைக் காப்பிற்கும் ஆட்சி இயல் தாமதங்களும் கூட்டுப்பேர முறையின் தள்ளி வைப்பும் உகந்தவைதாமா என்பது இங்கு ஒரு கருத்தே யாகும். கழகம் கூட்டுப் பேரத்தையும் ஒரு கொள்கை மரபுரிமையை வளர்த்த தென்றும் இதை வேலை கொடுப்போரும் தொழிற்சங்கங் களும் போருக்குப் பின் வைத்துக்கொள்ளலாம் என்ற கருத்து ஜப்பான் சரணடைந்த அறுபது நாட்களில் மாயமாய் மறைந்தது.

5. கலந்தாய்வுக் கருத்து

அக்கறைப் பிரதிநிதித்துவப் பொதுக் கோட்பாடு: இங்கு, அக்கறைப் பிரதிநிதித்துவப் பொதுக் கோட்பாட்டின் எல்லையைச் சுருங்கக் கூறலாம். ஆண்களும், பெண்களும் தம் பெரும்பகுதி நேரத்தைச் செலவிடும் பரந்த பொருளாதார குழுக்களுக்கும் அரசாங்கத்திற்கும் இடையே பணியையும் அதிகாரத்தையும் பங்கீடு செய்யும் பொருளில் 'பொருளாதாரக் கூட்டிணைப்பு' என்னும் சொல் இவ் வுட்கருத்தைச் சிறப்பாக விளக்குகிறது. அரசாங்க நிகழ்ச்சி களில் இயன்றவரை பரந்த அடிப்படையில் பயிற்சியையும் அனுப வத்தையும் மக்களிடத்தில் உண்டாக்கும் சிறப்பிலும், சமூகப் பிரச்சினை களைத் தீர்க்கப் பொதுவாகப் பங்குகொள்ளும் உணர்ச்சியிலிருந்து எழும் ஆழமான ஒற்றுமையிலும் இக் கோட்பாட்டின் ஒழுக்கம் சார்ந்த அடித்தளத்தைக் காணலாம். குழு வாழ்க்கையின் தன்னாட்சியை மெய்ப்பிப்பதாலும், மேலும் மூன்று மாறுபட்ட வகை நிறுவன ஏற்பாடுகளுக்குப் பொருந்தும் வகையில் தெளிவில்லாமல் இருப்ப தாலும், இதை எடுத்துக்கூறுவோரும் அரசியல் முரண்பாடின்றி ஒன்றை மற்றொன்றுக்குப் பகரமாக வைக்க வசதியளிப்பதாலும் இக் கோட்பாடு விரும்பத்தக்கதாக இருக்கிறது. இம் மூன்று அமைப்புக் கருத்துகள் காலம்சென்ற பேராசிரியர் ஹெரால்டு ஜெ. லாஸ்கி (Harold J. Laski) என்பாரின் நூல்களில் மிக அழகாக விளக்கப் பட்டுள்ளதைக் காணலாம்.

தனியார் உடைமைக் கொள்கைகள் ஆதிக்கம் பெற்ற ஒருங் கமைந்த அரசாங்கத்தின்கீழ்த் தன் விருப்புக் குழுக்களாகிய தொழிற் சங்கங்களும் திருச்சபைகளும் குறிக்கோள்களைத் தேர்ந்து பின்பற்றப் பெருமளவு சுயேச்சை பெறும் சிறப்பு லாஸ்கியின் மனத்தில் பதிந்

தது.[10] பின்னர், இவரது 'அரசியல் இலக்கணம்'[11] என்ற நூலில், அரசியல், பொருளாதார முடிவுசெய் அதிகாரங்களைச்செலுத்தும் தன்னாட்சிக் குழுக்களின்மீது அமைந்த அரசியலமைப்பை லாஸ்கி ஏற்கவில்லை. பொதுத்துறை ஆட்சி இயலின் கொள்கைமட்டங் களில் குழுப் பிரதிநிதித்துவ ஆலோசனைக் கருத்தை இவ் வகைக் கூட்டிணைப்பு முறைக்குப் பகரமாய் வைத்தார். கொள்கை உரு வாக்கும் அதிகார அளவு, ஆட்சி இயல் பிரச்சினையின் தன்மைக்கு ஏற்றவாறு பிரதி நிதிகளின் தெரிவை மாற்றுதல் போன்ற விவரங் களை இவர் அனுமதித்தார். அடுத்துவரும் இருபதாண்டில், வன்மை யான ஜனநாயகத் திட்ட அமைப்பைத் தடைசெய்யும் மேற்கத்திய ஜனநாயகங்களுக் குள்ளிருக்கும் உட்பிரிவுகளையும் அச்சுறுத்தும் பாஸிஸத்தைப்பற்றியும் இவர் சிந்தனைசெய்தார். அரசியலில் நுழைந்தபின்னர் ஒற்றுமையுண்டாக்கும் ஜனநாயக நம்பிக்கையின் சிறப்பை வலியுறுத்தினர். இத்தகைய நம்பிக்கைக்குப் பொருளா தாரக் குழுக்களின் உதவி ஒரு தன்னுரிமைத் தெரிவாக இருக்க முடியாது. கட்டுப்பாடற்றுத் தேர்ந்தெடுக்கப்பெற்ற மக்களின் கட்சித் திட்டத்தின் வழியாக அரசாங்க ஒத்துழைப்போடு இதைச் செய்யவேண்டும்.[12]

குழுப் பிரதிநிதித்துவத்தில் அடிப்படையான வேறுபாடுகள்: பொருளாதாரக் குழுப் பிரதிநிதித்துவக் கோட்பாடு அனுமதிக்கும் வேறுபாடுகளை நாம் இங்குப் பார்க்கலாம். (1) கொள்கை நிர்ணய மட்டத்திற்கு, தல அல்லது தொழில் சார்ந்த வேறுபாடுகளை அனுமதிக்கும் பொருளாதாரக் கொள்கையின் பொது முடிவைச் செய்யவேண்டிய அரசாங்கத்தின் எல்லையும் துறையும்;[13] (2) பொதுக் கொள்கையை உருவாக்குவதில் அதிகாரக் குழுக்களையும் மற்ற குழுக்களையும் ஏற்றுக்கொள்ளுதல்; (3) அக்கறைப் பங்கு பெறுவதைக் காப்புறுதி செய்யும் முறைமையை ஒருங்கமைத்தல். முதல் வேறுபாட்டில் அடங்கியுள்ள பிரச்சினை தெளிவாக அரசியல் சட்ட ஆக்கச் சிறப்பு வாய்ந்ததாகும். ஆட்சி இயல் அதிகாரத்தைப் பயன்படுத்தி இத்தகைய பிரச்சினைகளைத் தீர்க்க முயன்ருல், ஆட்சி

[10] 'Foundations of Sovereignty,' Administrative Areas and The Pluralistic State, p. 75 ff. New York: For a less personalistic, Normative account of the relations between interest groups, Political. parties and Public Bureaucracies, see Leiserson, Avery, Parties and Politics; New York.

[11] Ch. 2. and p. 282-285, 384-387, New Haven: Yale University.

[12] Faith, Reason and Civilization, New York: Viking, 1944.

[13] மத்தியக் கொள்கை இணைப்பைப் பெறுதவரையில், மேலாண்மைக் கருத்துப் படி அதிகாரத்தைப் பன்முனைப்படுத்துவது பொருளற்றது எனப் பால் அப்பல்பி குறிப்பிடுகிருர்.

இயல் நிறுவனத்தை, உயர் அரசியல் அதிகாரம் முடிவுசெய்ய வேண்டிய ஒரு சர்ச்சையின் நடுவே கொண்டுவிடும்.

இரண்டாவது வேறுபாட்டிலிருந்து எழும் பிரச்சினை, சுயேச்சையாகச் சங்கம் அமைத்தல், விண்ணப்பித்தல், கூடுதல் போன்ற அரசியலமைப்பு உரிமைகளையும் பாதுகாப்புகளையும் குறிப்பிடுகிறது. இருப்பினும், அக்கறைகளை மதிப்பிட விரும்பும் அமைப்புகளின் குழு வகைகளைத் தெரிந்தெடுத்து வரையறை செய்யும் உசித அதிகாரத்தை ஒரு நிறுவனத்திற்குக் கொடுத்திருக்கும்பொழுது இது ஆட்சி இயலில் கலந்துவிடுகிறது. வலிமை வாய்ந்த குழு அமைப்புகள் வழக்கமாகத் தம் கருத்துகளை எடுத்துக்கூற முடியு மென்று இப் பிரச்சினையை முடிக்கலாம். ஆட்சியாளரின் எந்த ஒரு குழுப் பற்றுறுதியைவிடப் பொதுப் பொறுப்பு பரந்தது என்பதைத் தெளிவு செய்வது கடினமாகும். மக்களின் நலன்களையும் அரசாங்கத்தின் பொதுக் கொள்கையையும் ஆராய்தல் இவர்களின் பொறுப்பாகும்.

அக்கறைப் பங்கு அமைப்பு: மூன்று பிரச்சினைகளைப்பற்றிப் பொதுவாக இந்த அதிகாரம் குறிப்பிட்டுள்ளது. ஆட்சி இயல் கொள்கையை உருவாக்குவதில் குறிப்பிட்ட குழுக்களின் கருத்தை எப்படி மதிப்பிடுவதென்பதை இது மறுபடியும் கூறுகிறது. பல அமைப்பு முறைகளை நாம் பகுத்தாய்ந்து ஒவ்வொன்றையும் திருப்தியற்றது எனக் கண்டோம். இரண்டு கூறுபாடுகள் இதற்குக் காரணமாகும். ஒன்று, முறையாகத் தீர்க்கப்பெறாத கொள்கைப் பிரச்சினைகளை ஆதரவாக நிர்ணயிக்கும்படி வலியுறுத்தக் குழுக்களுக்கு ஆட்சி இயல் உசித அதிகாரம் வாய்ப்பளித்திருந்தாலும், அரசியல் போராட்டத்தின் வழியாகத் தன் பாதுகாப்பை இழக்காமல் பெரும் சர்ச்சைக்குரிய பிரச்சினைகளை ஓர் ஆட்சி இயல் நிறுவனம் தீர்க்க முயலக்கூடாதென்பதைப் பல குழுக்கள் உணரத் தவறிவிடுகின்றன.[14] இரண்டு, கொள்கை நிர்ணயத்திற்காக அக்கறைக் குழுக்கள் அலுவல் பொறுப்பில் ஒரு பங்குபெற விரும்புவதைக்காட்டிலும் அதிகமாக ஆட்சி இயலில் நேர்மையையும் நடு நிலையையும் இவர்கள் விரும்பலாம் என்பதை அக்கறைக் குழுக்கள் ஏற்கத் தவறிவிடுகின்றன.

ஆட்சி இயல் கொள்கை உருவாக்க முறையில் அக்கறைக் குழுக்களை எப்படி ஆதிக்கம் பெறச்செய்வது என்பது முக்கியமான

[14] முன்னேற்றமான கொள்கை மாற்றங்களைச் சிபாரிசு செய்ய ஆட்சியாளர்களே சரியான சான்றுகள், இவர்களின் முடிவுகளுக்கு உதவவேண்டும். ஆனால், இவைகளில் இவர்களே முடிவு செய்யலாகாதென்பது சரியான வேறுபாடாகும். ஆட்சி இயல் கமிட்டிகளின் பயன்பற்றிய இரண்டு மறு ஆய்வுகள் இருக்கின்றன. இவைகள்: The Public Advisory Board as an Instrument of Govt., Public Administration Review, 1955, Vol. 15, p. 196 ff.; Beer, Samuel H., Group Representation in Britain and U. S., Annals of the American Academy of Political and Social Science, 1958, Vol. 319. p. 130 ff.

பிரச்சினையாகும். மாநாடுகளைக் கூட்டி விசாரணைகளை நடத்துவது போல இது எளிதானதன்று. சமூதாய அல்லது பொது மன திடத்திற்குப் பங்குபெறும் உணர்ச்சி முதன்மையாகும். ஆனால், ஒரு முறையான ஏற்பாட்டால் இதைத் தானாகவே பெற முடியாது. தெளிந்த நிலைகளையும், சிறப்புப் பயிற்சிகளையும், குழு உறுப்பினரிடையே ஒருவருக்கொருவரான பொறுப்புகள், இவர்களின் தலைவர்கள், ஆட்சியாளர், இவரது சிப்பந்தித் தொகுதிபோன்றவைகளைப் படைத்து, வளர்த்து அறிந்துகொள்ளவேண்டும். இவ் விவரக் குறிப்பீடுகளைச் சமாளித்து, பங்கு பெறுவோர் ஒன்றாகச் சேர்ந்து தம் தனித்த நலன்களை எப்படி வளர்ப்பது என்பதைத் தெரிந்துகொண்டபொழுது, எல்லோரும் ஏற்கத்தக்க சில வகையான ஆலோசனைக் கமிட்டிகள் தோன்றும். இக் காரணம் தெரிந்தே, ஆட்சியாளருக்கு ஒப்புதல் தேவையென்றும், குழு நலன்கள் சுயேச்சையாகவும் கட்டுப்பாடில்லாமலும் பிரதிநிதித்துவம் பெறவேண்டும் என்றும் நாம் கருதினால், குழுவின் ஒப்புதலைப் பெற ஆட்சியாளர் தூண்டுவிசை பெறவேண்டும்; மேலும் குழுப் பிரதிநிதிகளும் விலகிக்கொண்டு குற்றம் சாட்டக் கட்டுப்பாடில்லாமல் இருக்கவேண்டும்.

அக்கறைக் கலந்தாய்வு அடித்தளங்கள் : பொதுக் கொள்கை உருவாக்கத்தில் பிறருடன் 'சேர்ந்து பங்குபெறுதலின்' மற்ற வகைகளுக்குமேல் கலந்தாய்வுக் கருத்து மேம்பட்டதெனக் குறிப்பிடச் சில சான்றுகள் இருக்கின்றன. ஓர் ஒத்துழைப்பு ஏற்பாடாக, கலந்தாய்வு முக்கியமானதின் முதன்மையைக் குறிப்பிடுகிறது; (1) ஆட்சியாளர்கள், தலைவர்கள் இவர்களுக்கிடையேயான பொறுப்புகளுக்கு மதிப்பு; (2) மற்ற குழுக்கள் ஏற்க விரும்பாததைக் கொடுக்க அனுமதிப்பதைவிட மற்றவர்களுடன் பணியாற்றவேண்டும்; (3) வரையறைக்குட்பட்ட திட்ட எல்லைக்குள் ஆட்சி இயலில் முறைகள் நோக்கங்கள்பற்றித் தகவல் கிடைக்குமாறு செய்து நேர்மையாக நடப்பது; (4) குற்றம் கூறவும், கருத்துகளைக் கூறவும் வாய்ப்பளித்தல். ஆட்சி இயல் மட்டத்தில், தம் கருத்துகளை ஏற்கவேண்டுமென்று கருதுபவர்களுக்கு இக் கலந்தாய்வுக் கருத்து கவர்ச்சியளிக்காது. ஏற்றுக்கொண்ட பொது நோக்கத்தை அடையச் சரியான வழியைக் கண்டுபிடிக்க, கலந்து பேசுதலும் நிபுணர் ஆய்வும் சிறந்த வழிகள் என்பதைப் பங்கு பெறுவோர் உணரும்பொழுது இது செயல்படும்.

சர்ச்சைக்குரிய கோட்பாட்டிலிருந்து அரசியல் முடிவுகளை ஆட்சி இயல் நடவடிக்கைக்குக் குறைப்பதைக்காட்டிலும் ஓர் அக்கறைப் பிரதிநிதி அரசியல் சர்ச்சையில் பங்குபெறத் தன் நியாயமான விருப்புகளை வெளியிட்டு அந்த நோக்க உருவாக்கத்தை வசப்படுத்த

விரும்புகிருர். இத்தகைய சர்ச்சைகளை ஆட்சி இயல் முறைக்குள் கொண்டுசெல்வதும் தொடர்ந்த அரசியல் போராட்டங்களுக்கு ஆட்சி இயல் அமைப்புகளைப் போர்க்களமாக்குவதும் குழப்பத்தைப் பெருக்குவதாகும் வன்முறையால்மட்டுமே அகற்றக்கூடிய ஒரு தனி அரசியற்குழுவிற்கு அரசாங்க அதிகாரத்தை ஒப்படைக்க நாம் முடிவு செய்தாலன்றி, மக்களின் வாக்குகளைப்பெறும் தேர்ச்சி பெற்ருேரால் அவ்வப்போது நமது சமூக, பொருளாதாரச் சச்சரவு களுக்குத் தற்காலிகமான தீர்வுகளைக் காணமுடியுமென்பதை நாம் ஏற்கவேண்டும். ஆட்சி இயலில் பயிற்சிபெற்ருேரிடம் இப் பணியை விட்டு அரசியல் ஏற்பாடுகளின் நிபந்தனைகள் செயல்படச் செய்வர்.

15. சட்ட ஆக்கக் கட்டுப்பாடு

1. கட்டுப்பாட்டின் வழிகளும் நிலைகளும்

சட்ட ஆக்க ஆட்சி இயலுக்கான அரசியலமைப்புக் கட்டு மானம்: எல்லா ஜனநாயக அமைப்புகளிலும், பிரதிநிதித்துவ சபைக்கும் நிர்வாகத்திற்கும் இடையேயான உறவுகளை வரையறை செய்வது அடிப்படையான அரசியலமைப்புப் பிரச்சினையாகும். ஈராளு மன்றம் வலிமையற்றும் பயனுறுதியற்றுமிருந்தால், பொறுப்பற்ற அதிகாரங்கள் நிர்வாக நிறுவனங்களைநோக்கிச் செல்லலாம். மறு புறத்தில், நிர்வாகத்திற்குப் போதுமான அதிகாரமில்லையென்ருல், பொதுக் கொள்கை தள்ளாடிக்கொண்டும் தயங்கிக்கொண்டு மிருக் கலாம்; அரசாங்கமும் ஒழுங்கற்றும் நிலையற்றும் இருக்கலாம். பொது மக்கள் சபைக்கும் நிர்வாக நிறுவனங்களுக்கும் இடையேயான மிகப் பொருத்தமான சம நிலை அரசியலமைப்பாளர்களைத் துன்பத்திற் குள்ளாக்குகிறது. சட்ட சபையின் இடமும் அதிகாரமும் பொது மக்களின் விருப்பை அதிகார பூர்வமாகவும் ஆட்சி இயல் நடவடிக்கை களில் தக்க கட்டுப்பாடுகள் செய்யவும் போதுமானவையாக இருக் கின்றன. ஒரே சமயத்தில், பொதுக் கொள்கையின் ஒழுங்கான தன்மை, ஒரே படித்தான தன்மை, முரணில்லாத் தன்மை, உறுதி யான தன்மை போன்றவைகளின் தேவைகளைச் சமாளிக்கத்தக்க நிலையில் நிர்வாகம் இருக்கவேண்டும்.

சட்ட ஆக்க-ஆட்சி இயல் உறவுப் பிரச்சினையை அமெரிக்க அரசியலமைப்பு அதிகாரப் பிரிவினையால் தீர்க்கிறது. இந்த ஏற்பாடு காங்கிரசையும் தலைமை நிர்வாகத்தையும் ஒன்றுக்கொன்று பதவிக் காலத்திலும் ஓர் அளவு அதிகாரங்களிலும் சுதந்திரமுள்ளவையாகச் செய்கிறது. முதன்மையான ஆட்சி இயல் அலுவலர்களைப் பதவி நீக்கும் அதிகாரத்தோடு வரும் ஆட்சி இயலின் எளிதான கட்டுப் பாட்டு வழிகளைப் பிரதிநிதித்துவ சபை பெறவில்லை. 'சட்டசபையைக்

கலைக்கும் அதிகாரத்தோடு வரும் சட்டாம் பிள்ளை அதிகாரம்' தலைமை நிர்வாகிக்கு இல்லை. நிர்வாகத்திற்கும் சட்ட சபைக்குமிடையே அரசியலமைப்பு முறை போட்டியை உறுதிப்படுத்துகிறது. ஆகையால், தகராறுகள் உண்டாகின்றன. காங்கிரஸ் வேறு, ஜனாதிபதி நிலை வேறு என்ற சுயேச்சை நிலையை ஒன்றை மற்றொன்றில் அமெரிக்க அரசியலமைப்புச் சில தலையீடு முறைகளில் உருவாக்கியுள்ளது. இதனால் இரண்டு நிலையும் மகிழ்ச்சி யற்றதாயினும், தவிர்க்க முடியாத ஒத்துழைப்பில் இணைகின்றன.

பிரிக்கப்பட்ட அதிகாரங்களின் இம் முறையின் விளைவுகள் ஆட்சி இயல் அமைப்பு முழுவதிலும் பரவி இருக்கின்றன. இவைகள் பொதுத் துறை ஆட்சி இயலின் தனித்த குண வியல்புகளுக்குக் காரணமாக இருக்கின்றன. ஆட்சி இயல் நிறுவனக் கட்டுப்பாட்டிற்குக் காங்கிரஸாரும் ஜனாதிபதியும் போட்டியிடுகின்றனர். இவர்களின் போட்டியிடும் கோரிக்கைகளுக்குள் ஆட்சி இயல் நிறுவனங்கள் அகப்பட்டுள்ளன. மக்களால் தேர்ந்தெடுக்கப்பெற்ற பிரதிநிதிகளுக்கு அதிகார வர்க்கத்தினர் பொறுப்புடையவராக வேண்டுமென்று காங்கிரஸ் உறுப்பினர் வெறுப்புடன் கண்டனம் செய்கின்றனர். எனினும், ஜனாதிபதியை மக்கள் தேர்ந்தெடுத்து இயக்கும் அதிகாரத்தை இவருக்களித்திருக்கின்றனர். முறைவழிக் கட்டளையால் அதிகார வர்க்கத்தினரும் ஜனாதிபதிக்குப் பொறுப்புடையவர்கள். வெற்றி நிகழ்ச்சிகளில் இது எழுவதில்லை யென்றாலும், சட்டங்களைச் செயல்படுத்துவதில் ஆட்சி இயல் நிறுவனங்களை இயக்குவது ஜனாதிபதியா அல்லது காங்கிரசா எனில் தனி நிகழ்ச்சிகளில் இப் பிரச்சினை வடித்திறங்கலாம். ஓர் ஆட்சி இயல் நிறுவனம் இரண்டு பணி முதல்வர்களுக்குச் சேவை செய்யமுடியாது (An administrative agency may not serve two masters). ஆனால், அமெரிக்க ஆட்சி இயலின் அன்றாடச் செயல்பாடு இம் முதுமொழியைப் பொய்யாக்கிவிடுகிறது.

ஆட்சி இயலோடு உள்ள தொடர்புகளில் காங்கிரஸ், வருங்கால நடவடிக்கைகளை இயக்க முயலலாம்; அல்லது கடந்த கால நடவடிக்கைகளை மறு ஆய்வு செய்யலாம். இந்த நோக்கங்களை நிறைவேற்ற முறையான அல்லது முறையணையா வழிகள் இருக்கின்றன. எடுத்துக்காட்டாக, ஆட்சி இயலின் உசித அதிகார இயக்கம்பற்றி, காங்கிரஸ் சட்டமியற்றலாம் அல்லது இதன் விவாதப் போக்கால் இதன் விருப்பத்தைக் குறிப்பிடலாம். காங்கிரசின் முறையணையா செல்வாக்கு, இதன் முறையான அதிகாரத்தைச் செயல்படுத்துவதில் இறுதியாக நிலைக்கிறது. முறையான அதிகாரத்தைத் தனித்துச் செயல்படுத்துவது வருங்கால நடவடிக்கையையும் கடந்தகால நடவடிக்கையையும் அல்லது இரண்டையும் பொறுத்திருக்கிறது. எடுத்துக்காட்டாக, ஒரு சட்டம் வருங்கால நடவடிக்கைக்குக் கட்டளை

களை வகுக்கலாம்; ஆனால், பாதிக்கப்பெற்ற ஒரு நிறுவனத்தின் கடந்த கால நிறைவேற்றத்தின் கமிட்டி மறு ஆய்விலிருந்து இது வளரலாம்.

சட்ட ஆக்கக் கட்டுப்பாட்டின் முறையான வழிகள் : ஆட்சி இயலைக் கட்டுப்படுத்தக் காங்கிரசிடமிருக்கும் முதன்மையான முறையான வழிகளின் அதிகாரங்களாவன : (அ) சட்டத்தை இயற்றுதல், திருத்துதல், நீக்குதல், (ஆ) நிதி ஒதுக்கல், (இ) விசாரித்தல். இத்துடன், முற்றிலும் ஜனாதிபதியிடம் அல்லது துறைத்தலைவர்களிடம் நிலைபெற்றிருக்கும் கீழ்நிலைப் பதவிகளைத் தவிர ஜனாதிபதியின் நியமனங்களை மறு ஆய்வு செய்ய செனெட் உரிமை பெற்றிருக்கிறது. மேலும், உடன்படிக்கைகளுக்குச் சட்ட ஒப்புதல் வழங்கி, செனெட் வெளிநாட்டுக் கொள்கைமீது செல்வாக்குப்பெறுகிறது.

ஆட்சி இயலைக் கட்டுப்படுத்த காங்கிரசின் சட்டமியற்றும் அதிகாரம் அடிப்படையான வழிகளாகும். ஆட்சி இயலில் அதிகார எல்லையைக் காங்கிரசின் சட்டங்கள் நிர்ணயம் செய்கின்றன. இந்த அதிகாரத்தைச் செயல்படுத்தும் முறையையும், குறிப்பிட்ட நிறுவனங்களின் உள்ளமைப்பு முறையையும் சட்டங்கள் வகுக்கலாம். மேலும், அளித்த அதிகாரத்தை விலக்கிக்கொள்ளலாம். ஆட்சியாளர்கள் செயல்படுத்தும் சட்டத்தை மாற்றலாம் அல்லது நீக்கிவிடலாம் என்ற எண்ணத்தில் இவர்கள் மேலே செல்லவேண்டும். இக் கூறுபாடு ஆட்சி இயலைச் சரிப்படுத்தலாம்.

சட்டம் பெறுகின்ற உருவத்தால் ஆட்சி இயலை, காங்கிரஸ் சிறப்பாகக் கட்டுப்படுத்துகிறது. ஓராண்டிற்குச் செல்லத்தக்க சட்டத்தை இயற்றி அல்லது ஒரு குறிப்பிட்ட காலத்திற்கு இயற்றி, அதிகார நீட்சியைப் பெறவேண்டும்பொழுது, ஆட்சி இயல் கொள்கையையும் நிறைவேற்றத்தையும் மறு ஆய்வு செய்யக் காங்கிரஸ் உறுதியளிக்கிறது. இத்தகைய சட்டத்தைப் புதுப்பிக்கப் பல மாதங்களுக்கு முன், காங்கிரசின் சில குழுக்கள் தொல்லைக்குள்ளாகலாமென அஞ்சி, சில முக்கிய அவசர நடவடிக்கைகளை எடுக்காது ஆட்சியாளர்கள் விழிப்பாக நடந்துகொள்ளுகின்றனர். இத்தகைய சட்டங்களின் முடிவுக்காலம் வரும்பொழுது புதுப்பிக்க இவர்கள் போராடவேண்டும். காங்கிரசிடமிருந்து திட்டமான நடவடிக்கையைப் பெறமுடியாத இடர், குறுகியகாலச் சட்ட ஆக்கக் கொள்கையை எதிர்ப்பவர்களுக்குத் திறமுறை நன்மைகளை அளிக்கிறது. உடனடியாகச் சட்டத்தை இவர்கள் நீக்க விரும்பினால், இந் நன்மைகளைப் பெறமுடியாது. எடுத்துக்காட்டாக, பரிமாற்ற வர்த்தக உடன்படிக்கைத் திட்டமும், (reciprocal trade agreement), ஒருவருக்கொருவரான திட்டமும்

(mutual security program) குறிப்பிட்ட காலத் திட்டத்தில் நிலை பெறுகின்றன.

ஆண்டுப் பண ஒதுக்கல் மசோதாக்களின் நிறைவேற்றம் ஆட்சி இயல் நடவடிக்கைகளை முழுமையாகவும் முறையாகவும் மறு ஆய்வு செய்யும் வாய்ப்பளிக்கிறது. பிரதிநிதிகள் சபையிலும் செனெட்டிலும் உள்ள பண ஒதுக்கல் உப கமிட்டிகள்முன் ஆட்சியாளர்கள் ஆண்டிற்கொரு தடவை தோன்றித் தம் பணத் தேவையை விவரமாக விளக்கி மெய்ப்பிக்கவேண்டும். பழைய நடவடிக்கைகள்பற்றிக் குத்தலான, பரிவான, நட்புணர்ச்சியற்ற வினாக்களுக்கு இவர்கள் விடையளிக்க வேண்டும். ஆண்டிற்கு ஒரு முறை இவர்கள் கமிட்டி முன் தோன்றிப் பண ஒதுக்கக் கமிட்டிகளின் உறுப்பினர் செய்ய விரும்பிய குற்றச்சாட்டுகளுக்கு எதிராகத் தம் பணிகளைப் பாதுகாக்கவேண்டும். இருக்கின்ற சட்டவரம்புகளுக்குள், ஒரு நிதியாண்டிற்குப் பண ஒதுக்கல் சட்டங்கள் நடவடிக்கை எல்லைகளைக் குறிப்பிடுகின்றன. மேலும், ஆட்சியாளர்களுக்குக் கமிட்டி விசாரணையின்பொழுது சட்ட ஆக்கக் கட்டளைகள் இடப்படுகின்றன. இவைகளைப் பண ஒதுக்கல் சட்டத்தில் எழுதிக்கொள்வதில்லையென்றாலும் கட்டுப்படுத்துவனவாகக் கருதப்படுகின்றன.[1]

தேர்வாராய்வு அதிகாரம் (power of investigation) காங்கிரசின் மற்றொரு கருவியாகும். திருத்தநடவடிக்கைக்குப்போதிய முன் பக்கங்களில் வெளியாகும் நடைமுறைகள்மீது பொதுமக்களின் கவனத்தை மையப்படுத்தி, ஆட்சி இயலை வசப்படுத்த இதைப் பயன்படுத்தலாம். சொந்த அல்லது கொள்கை காரணமாகக் காங்கிரசினது கமிட்டிகளோடு ஆதரவாக இருந்ததற்காக ஆட்சியாளர்களைத் தொந்தரவு செய்ய இதைக்கூடப் பயன்படுத்தலாம். சில நிகழ்ச்சிகளில், தீர்மானங்களுக்குட்பட்டுத் தெரிவுக் கமிட்டிகள் தேர்வாராய்வை நடத்துகின்றன. இத் தீர்மானங்கள் தேர்வாராய்வுத் துறையை வரையறைசெய்து, சாட்சிகளைக் கட்டாயமாக வரவழைக்கவும் தொடர்புடைய பதிவுகளையும் தஸ்தாவேசுகளையும் பெறவும் கமிட்டிக்கு அதிகாரமளித்துள்ளன. மற்றவைகளில், நிலைக் கமிட்டிகள் விசாரணை நடத்த முடிவு செய்து, ஆட்சியாளர்களை வருமாறு அழைக்கின்றன.[2] சில நிகழ்ச்சிகளில், திறமையான

[1] Macmahon, Arthur W., 'Congressional oversight of Administration': 'The Power of the Purse,' Political Science Quarterly, 1943, Vol. 58, p. 161 ff., 380 ff. சிறந்த பகுத்தாய்விற்கு இவைகளைப் பார்க்கவும், Huzar, E., 'The purse and the Sword,' Ithaca : Cornell University Press, 1950.

[2] சட்ட ஆக்கச் சீரமைப்புச் சட்டப்படி (1946), செனெட்டும், சபையும், 'சட்டங்களையும் இத்தகைய கமிட்டிகளின் வரம்பிற்குட்பட்டவைகளையும் ஆட்சி இயல் நிறுவனங்கள் செயல்படுத்துவதைத் தொடர்ந்து கவனிப்பது இந் நிலைக் கமிட்டியின் கடமையாகும்.'

சிப்பந்தியின் உதவியோடு விசாரணை நடக்கிறது. இச் சிப்பந்தி வெளிப்படையான விசாரணைக்கான ஏற்பாட்டைச் செய்கிறார். மற்றவைகளில், கமிட்டி உறுப்பினர் தம் சொந்த அறிவைப் பயன் படுத்திச் சாட்சிகளை விசாரிக்கின்றனர். விசாரணையின் நோக்கம் பொதுநலத்தை உண்மையிலேயே வளர்க்கும் முயற்சியாக இருக்க லாம். அல்லது தனிப்பட்டவர்களையும் திட்டங்களையும் பொறுப் பற்ற முறையில் அவமதிக்க இதை நடத்தலாம்.[3]

சட்ட ஆக்க ரத்து அதிகாரம்: சில சட்டங்களின்கீழ்ச் செயல்படுவதற்குமுன் சில ஆட்சி இயல் நடவடிக்கைகளை மறு ஆய்வு செய்யக் காங்கிரஸ் உரிமை பெற்றிருக்கிறது. 1939ஆம் ஆண்டின் சீரமைப்புச் சட்டத்தில் ஆட்சி இயல் நடவடிக்கையில் சட்ட ஆக்க ரத்து அதிகாரம் முதலில் உருப்பெற்று, அறுபது நாட் களுக்குள் காங்கிரசின் இரு சபைத் தீர்மானத்தால் ஏற்க மறுப்ப தற்குட்பட்டு, ஜனாதிபதி நிர்வாகத் துறையின் நிறுவனங்களையும் பணிகளையும் மாற்றிஅமைக்க இச் சட்டம் அதிகாரமளித்தது.

இத்தகைய சில சட்டங்களின்கீழ், செனெட் அல்லது பிரதிநிதி களின் சபை ரத்து அதிகாரத்தைப் பயன்படுத்தலாம். எடுத்துக் காட்டாக, ரப்பர் உற்பத்தி வசதிகள் முடிவுச் சட்டம் (1953), ஒப்பந் தத்தைக் காங்கிரசிற்குச் சமர்ப்பித்த அறுபது நாட்களுக்குள், காங்கிர சின் இரு சபைகளில் ஒன்றுசெய்துகொள்ள இருந்த செயற்கை ரப்பர்த் தொழிற்சாலை விற்பனை ஒப்பந்தத்தை ஏற்க மறுக்கலாம் என்று குறிப்பிட்டது. மற்ற நிகழ்ச்சிகளில், மறு ஆய்வுக் கமிட்டி யிடம் விடப்பட்டது. ஆகவே, 1951ஆம் ஆண்டு பாதுகாப்பு நில மாற்றச் சட்டப்படி (Defense Land Transfer Act, 1951) இராணுவத் துறைகள் $25,000 அல்லது இதற்குமேல் உள்ள விலையில் நிலம் வாங்கக் கமிட்டியின் ஒப்புதலைப் பெறவேண்டும்.[4] சில சமயங்களில், இத்தகைய சட்டப்பிரிவுகளைத் தவிர்க்க, ஜனாதிபதி இத்தகைய பிரிவு களைப் புகுத்தும் சட்டங்களை ரத்து செய்தார்.

சட்ட ஆக்கக் கட்டுப்பாட்டின் முறையணையா வழிகள்: ஆட்சி இயலைப் பாதிக்கும் காங்கிரசின் அல்லது இதன் கமிட்டி

[3] Dimock, Marshall E., Congressional Investigating Committees, Baltimore: Johns Hopkins Press, *1929*; McGeary, M. N., 'The Development of Congressional Investigative Power,' New York: Columbia University Press, *1940*; Morstein Marx, Fritz, Congressional Investigations: 'Significance for the Administrative Process,' University of Chicago Law Review, *1951*, Vol. *18*, p. *503* ff.

[4] விரிவான பகுத்தாய்விற்கு, Cooper, Joseph, The Legislative Veto: Its Promise and Perils Public Policy, *1957*, Vol. *7*, p. *128* ff.

களின் முறையான நடவடிக்கைகளின் குறையை முறையணையாச் செல்வாக்கு நிரப்புகிறது. இம் முறையணையா வழிகள் பலவகையாக இருப்பதால் இவைகள் வகைப்பாட்டிற் குட்படுவ தில்லை. இருப்பினும் வழக்கமாக, முறையான அதிகாரம் இதனுடன் முறையணையாச் செல்வாக்கையும் பெற்றிருக்கிறது.

எடுத்துக்காட்டாக, ஒரு புதிய ஏற்பாடு சட்டத்தில் இடம் பெறு விட்டாலும், ஒரு நிறுவனம்பற்றிய சட்டத்தைத் திருத்தும் திட்டம் ஆட்சி இயல் நடைமுறையில் மாற்றங்களை உண்டாக்கத் தூண்ட லாம். காங்கிரசின் குறிப்பிட்ட பணிகளோடு தொடர்புடைய இட வாய்ப்பிற்கு அப்பால், ஆட்சி இயல் நிறுவனங்களுக்குமுன் தனித்த பிரதிநிதிகளும் செனெட்டர்களும் மிகுந்த சுறுசுறுப்பான செல் வாக்கு மிக்கவர்களாய் இருக்கின்றனர். தனித்த நிகழ்ச்சிகளில் அல்லது பரவலாய்ப் பயன்படும் ஆட்சி இயல் முடிவுகளில் இவர் களின் கருத்து ஆதிக்கம் பெறுகிறது.

காங்கிரசிற்குள் அதிகாரச் சிதறல் : காங்கிரசிற்குள் உள்ள அதிகார அமைப்பு ஆட்சி இயலைப் பொறுத்தவரையில் இதன் அதிகாரங்கள் செயல்படப் பெரும்அளவில் தரப்படுகின்றன. காங்கிரசைப்பற்றிப் பேசும்பொழுது சொற்போரிடும், ஆழ்ந்து ஆராயும், முடிவு செய்யும் ஓர் அவையின் உருவம் மனத்தில் எழலாம். இருப்பினும் காங்கிரஸ் சில பெரும் பிரச்சினைகளைமட்டுமே வயப்படுத் தவும் முடிவுசெய்யவும் கூடும். ஆட்சி இயலுக்கும் சட்டசபைக்கும் இடையேயான வினைவெதிர் வினைவுத் தொடர்பை முழுதும் அறிய வேண்டுமானல் இந்த உண்மை நினைவில் இருக்கவேண்டும். சட்ட ஆக்கப் பணியே இவ்வளவு பெரியது. அமெரிக்கப் பாராளுமன்ற நடைமுறைகளோ இத்தகையன. எனவே உண்மையில் அமெரிக் கருக்கு ஒரு சபையன்றிப் பல சிறு சட்டசபைகள் இருக்கின்றன. நிர்வாகப் பிரிவோடு காங்கிரசின் தொடர்பை அறிய முயலும்பொழுது, இவ் விரண்டைப்பற்றியுமன்றி, இந்த செனெட்டர் அல்லது அந்தப் பிரதிநிதி அல்லது இந்தக் கமிட்டி அல்லது அந்தப் பிரிவும் ஆட்சி இயல் நிறுவனம் போன்றவைகளைப்பற்றியும் குறிப்பிடவேண்டும். பெரும்பான்மையான நிகழ்ச்சிகளில் காங்கிரசின் நடவடிக்கைகள் ஒரு தனி உறுப்பினர் அல்லது இருவர் அல்லது ஒரு சிலர் நடவடிக்கை களாக இருக்கின்றன. இந் நடவடிக்கைகளுக்கு இவர்களின் கூட் டாளிகள் ஒப்புதல் அளிக்கின்றனர் அல்லது இவைகளுக்கு இவர்கள் எதிர்ப்புத் தெரிவிப்பதில்லை.

கமிட்டி முறை ஒரு சிலருக்குப் பெரும் அதிகாரம் அளிக்கிறது. மற்ற பிரதிநிதித்துவ சபைகளைபோல் காங்கிரசிற்குக் கமிட்டிகள்

பற்றிய பேரச்சம் இல்லை. முழுச் சபையின் அதிகாரங்களைக் கைப்பற்றிச் செயல்படுத்தும் குழுக்களாகக் கமிட்டிகளைப் பொறுமையுடன் கருதுவதில்லை. ஆனால், காரியங்களைச் செய்ய இயல்பான சாதனங்களாய்க் கருதுகின்றனர். இதன் விளைவாக, கமிட்டித் தலைவர்கள் வலிமை வாய்ந்தவர்களாய் இருக்கின்றனர். தொடங்கு வதைக்காட்டிலும் தடை செய்வதில் இவர்களின் அதிகாரம் பெரிது; இருப்பினும் இது வெல்லமுடியாததே யாகும். ஒரு சட்டம் கமிட்டி வழியாகச் சென்றால் இதன் நிறைவேற்றத்திற்கு நல்ல வாய்ப்புகள் இருக்கின்றன. கமிட்டி பகைத்தால், மசோதாவைச் சமர்ப்பிக்க வேண்டுமென்று கட்டாயப்படுத்தினாலும் மசோதா இறப்பது திண்ணம்.

காங்கிரசின் அதிகார கேந்திரங்கள்பற்றிய மாறுபட்ட கருத்துகள், பிரதிநிதித்துவ சபையில் மட்டும் அதிகாரம் சிதறிக் கிடக்கவில்லை. இதற்கு அப்பால், செல்வாக்குடையவர்களும் மற்றவர்களுடன் அல்லது பெரும்பான்மைக் கட்சியின் முனைப்புள்ள கருத்துகளோடு ஒத்திருக்கத் தேவையில்லை. சேவை மூப்பே கமிட்டித் தலைவரின் தெரிவை நிர்ணயம் செய்கிறது. காங்கிரசில் வெற்றியின் ரகசியம், நற்பேறு, நீள்வாழ்வு ஆகியவையின் இணைப்பில் அடங்கியுள்ளது. ஜனாதிபதியைத் தலைவராகக்கொண்ட கட்சியைச் சேர்ந்தவராயினும் அரசாங்கத்தின் பொதுக் கொள்கை முற்றிலும் எதிர்ப்பவராக இருக்கலாம். ஆகவே, இரண்டாவது உலகப் போரின் சோதனைக் காலத்தில், செனெட் இராணுவ விவகாரக் கமிட்டியின் தலைவர் நம் பாதுகாப்புக் கொள்கையின் முதன்மையான நிலைகளில் முற்றிலும் பகைமையாக இருந்தார். செனெட்டிலும் பிரதிநிதிகள் சபையிலுமுள்ள பெரும் கட்சிகள் இத்தகைய மறுப்பாளர்களைக் கட்சியின் பொதுத் திட்ட வழிக்குக் கொண்டுவர அல்லது கமிட்டிப் பதவிகளுக்கு இவர்களைத் தெரிந்தெடுப்பதைத் தடுக்கவும் பொதுவான பயனுடைய கருத்தைக் கண்டுபிடிக்கவில்லை; அல்லது பிரதிநிதிகள் சபையோ செனெட்டோ, அறிவற்ற அல்லது மக்களை இயக்கித் தூண்டுகிற செயல்களால் சட்டசபை முழுவதையும் இகழ்ச்சியில் ஆழ்த்தும் பொறுப்பில்லா உறுப்பினரை ஒழுங்குசெய்ய வழியைக் காணவில்லை.

நிர்வாகப் பிரிவிற்கும் காங்கிரசின் ஒரு சில முதன்மையான அதிகார கேந்திரங்களுக்குமிடையே கருத்து வேற்றுமை இருக்கிறதென்பதைச் சட்ட ஆக்க வழக்காறுகள் உறுதி செய்கின்றன. கமிட்டித் தலைவர் பதவிகளையும் மற்ற செல்வாக்குள்ள பதவிகளையும் சேவை மூப்பு விதி, ஒரு கட்சிக்கு மிக்க பற்றுறுதியுடன் இருக்கும் பகுதிக்குக் கொடுக்க முற்படுகிறது. இத்தகைய பகுதியின் ஜனநாயக

அல்லது குடியரசுக் கட்சியின் உறுப்பினர், ஜனுதிபதியின் கொள்கையைவிட வேறுபட்ட கொள்கையினராய் இவர்கள் இருக்கலாம். எனவே, ஜனுதிபதி தம் கொள்கையை நடு நிலையில் தொடங்க வேண்டும் அல்லது ஐயப்பாட்டிற்குள்ளான பகுதிகளில் தொடங்க வேண்டும். காங்கிரசில் உண்மையான அதிகார அமைப்பு சிக்கலாகவும், பல உருவங் கொண்டதாகவும் இருக்கிறது. அரசியல் நூல் எழுதுபவர்களுக்குமட்டுமே அமெரிக்க சட்ட சபைகள் எளிய அமைப்புடையவையாகத் தோன்றுகின்றன. நிறுவன ஒப்பீட்டு ஆய்வாளர்கள் இவைகளில், ஆட்சி இயல் நிறுவனங்களுடன் நெருங்கிய கமிட்டித் தொடர்புகளுடைய ஓர் ஆங்கில நகராட்சிக் கவுன்சிலும் மாறுகின்ற பெரும்பான்மைகளையும் தனித் தன்மையுமுடைய ஃபிரெஞ்சுக் குடியரசின் சபைப் பிரதிநிதிகளும், கட்சி ஒற்றுமையுடன் கூடிய பொதுமக்கள் சபையிலும் காணுகிருர். தாராளமான ரத்து அதிகாரத்தின் ஒரு நுட்ப வகையோடு இவைகள் அனைத்தும் இணைந்து காணப்படுகின்றன.

காங்கிரசின் உள் நடவடிக்கைகளால், காங்கிரசிற்கும் நிர்வாகப் பிரிவிற்கும் இடையேயுள்ள தொடர்புகளின் உண்மையான அமைப்பு நம்பமுடியாதபடி சிக்கலாய் இருக்கிறது. இப்போதைய ஆய்விற்காக, தனி மனிதரின் அதிகாரத்தையும் காங்கிரசிற்குள் உள்ள சிறிய குழுவையும், முறையே காங்கிரசின் பெருமளவுப் பணியையும் இந்த அதிகார கேந்திரங்களுக்குள்ளிருக்கும் மாறுபட்ட கருத்துக் கொள்கையையும் குறிப்பிடுவது முக்கியமாகும்.

2. இணைப்பின் மறுப்பு

ஆட்சி இயல் துண்டாட்டத்திற்குச் சட்ட ஆக்க ஆதரவு: கடந்த முப்பது ஆண்டுகளாக ஆட்சி இயல் இணைப்பு ஓர் அடிப்படையான யுகக் கருத்தாக இருந்துவந்திருக்கிறது. இக் கருத்தில் அமைப்பியல் சிக்கல்கள் இருக்கின்றன. ஆனுல், குறிக்கோள்களின் இணைப்பு மோதலைக் குறைத்துக்கொள்ளும் வகையில் தலைமை நிர்வாகி ஆட்சி இயல் நிறுவனங்களை இயக்கவேண்டுமென்னும் கருத்தும் இதில் அடங்கியுள்ளது. தொடர்புடைய திட்டங்களைப் பல்வேறு ஆட்சி இயல் நிறுவனங்களும் நிறைவுறும் வகையில் செய்யவேண்டும். இதை உணர்ச்சி விழிப்புள்ள உயர் இயக்கம் செய்யவேண்டும். தலைமை நிர்வாகியின்கீழ் ஆட்சி இயல் அமைப்பு ஒன்ருக இணைக்கப் பெற்றிருக்கிறது. ஆட்சி இயல் அமைப்புகளுக்கு இணைக்கப்பெற்ற சட்ட ஆக்கத் திட்டக் கருத்தை இணைப்பின் பொதுக் கருத்து அளிக்கிறது. ஒரே திசையில் துறைகள் முன்னேறவேண்டும். இவை

களின் நடப்பு நடவடிக்கைகளை இணைத்துச் செயல்படுத்தவேண்டும். படைப் பகுதி இதற்கு எடுத்துக்காட்டு. ஒரு நிறுவனம் பண மந்த வரி விதிப்பை வளர்க்கும்பொழுது மற்றொன்று பண வீக்கச் செலவை வளர்க்கலாகாது. மற்றொன்று சதுப்பு நிலத்தை விவசாயத்திற்காகப் பண்படுத்தும்பொழுது மற்றொன்று இதே சதுப்பு நிலத்தை விளையாட்டிடங்களாகப் பாதுகாக்க முயலலாகாது.

நிர்வாகப் பரிவோடு காங்கிரசின் தொடர்புகளில் ஆட்சி இயல் அமைப்பையும் பொதுக் கொள்கையையும் இது இணைப்பதைக் காட்டிலும் சிதைக்க முயல்கிறது. ஆட்சி இயலிற்குள் கூட்டுப் பொறுப்புப் பற்றிய தளர்ந்த உணர்வும், சட்டசபைக்குள் அதிகாரச் சிதறலும் இம் மனப்பான்மையின் முதன்மையான கூறுபாடுகளாகும். ஒவ்வொரு துறைத் தலைவரும் தம் சொந்த முயற்சியில் நிலைக்கவேண்டும். காங்கிரசின் முக்கியமான பகுதிகள் இவருக்கெதிராக மறைவாகப் போர் நடத்தலாம். இயல்பாக, இவரேதான் தன் போரை நடத்தவேண்டும். இவருடைய கூட்டாளிகள் இவருக்காகப் போரிடுவதில்லை. இவர்களுக்கு இடர் நேருவதில்லை. காங்கிரசின் நல்லெண்ணத்தில் இருக்கும் சமயம் இவர் கொள்கையை உருவாக்கவேண்டும். இவருடைய திட்டத்தில் மிகுந்த அக்கறை கொண்டுள்ள சட்டமியற்றுநர்களுக்கு எதிராக இவர் சென்றால், தாமே போராடிக்கொள்ளவேண்டும். ஜனாதிபதி பல சமயங்களில் விலகியே இருப்பார்; ஏனெனில் ஜனாதிபதி ஆட்சி முறையில் அரசியலமைப்பு வழிக் கூறுபாடொன்று நினைவுச் சின்னமாக இருக்கிறது. அதாவது, ஜனாதிபதி ஓர் அளவு அரசியல் போராட்டங்களுக் கப்பாற்பட்டவ ராவார்.

தனிப் பொறுப்புடைமையில் தலைசிறந்த ஆட்சி இயல் உட்கருத்திருக்கிறது. இவருடைய நிறுவன நடவடிக்கைகளில் குறிப்பிட்ட அக்கறையுடைய காங்கிரசின் உறுப்புகளாகிய கமிட்டிகளிலும் பகுதிகளிலும் நிறுவனத் தலைவரை இது தள்ளிவிட்டு இவைகளுக்குட்பட்ட குழுக்களின் நல்லெண்ணத்திற்கு இவரை விட்டுவிடுகிறது. உள் தூண்டுகைகளாலும் ஆட்சி இயல் துறைகள் தனிப்பட்ட போக்குடையனவாக இருக்கின்றன. இணைப்பு, ஜனாதிபதியிடமிருந்து எழவேண்டும். அது பயனுடையதாக இருக்க, துறைகளையும் இவைகளோடு சேர்ந்திருக்கும் நலன்களையும் இது அடக்கவேண்டும்.

ஜனாதிபதி முறைத் தலைமையில், சர்ச்சையில்லாதவைகளில் பெரும் அளவு ஆட்சி இயல் ஒற்றுமையைப் பெறலாம். இருப்பினும், அடிப்படையான பிரச்சினைகளில், காங்கிரசிலுள்ள ஒரு சிறிய வலிமைமிக்க குழுவின் பகையைத் தேடிக்கொள்வதிலுள்ள தீமைகளுக்கெதிராக ஜனாதிபதியின் கொள்கை வழியைப் பற்றுறுதியுடன் பின்பற்று

வதின் நன்மைகளை எப்பொழுதாவது நிறுவனம் எடைபோடவேண்டும். ஆகவே, வேளாண்மைத் துறையின் செயலாளர், உணவு உட்கொள்வோர் அதன் விலையில் அக்கறை கொள்வதை ஏற்றுக்கொள்வாராயின், காங்கிரஸ் இவரை வன்மையாகக் கண்டிப்பதோடு, வேளாண்மைபற்றிய உற்பத்தியாளர் கமிட்டியும் இவரைக் கண்டிப்பாக நடத்தும்.

அல்லது, நீர்வளங்களை வளர்ப்பதிலும் கட்டுப்படுத்துவதிலுமுள்ள நடவடிக்கைகளை இணைக்க ஜனாதிபதியின் பல்வேறு முயற்சிகளையும் நாம் ஆராயலாம். உள்துறையின் நிலச் சாகுபடிச் செயலகமும் இராணுவப் பொறியியலார் பிரிவும் இத் துறையில் பெரும் போட்டியிட்டன. காங்கிரசில் இவைகளுக்கு நண்பர்கள் இருந்தனர். இவ்விரு நிறுவனங்களையும் இணைப்பதில் ஜனாதிபதி இந்த அளவுதான் செல்ல முடியும், இதற்குமேல் செல்லமுடியாது. ஏனெனில் இவைகளின் நண்பர்கள் சேர்ந்துகொண்டு, இவ் விணைப்பு நோக்கங்களுக்குச் சிப்பந்தியை அமர்த்த நிதியளிக்க மறுத்து அல்லது வேறு வழிகளில் இவர் செய்யும் முயற்சிகளைத் தடைசெய்யலாம். இந் நிலைகளில், துறைகளின் இலாபம் தரும் தொகுப்புகள் என்பதைவிட அரசாங்கம் நம்முடையதென்னும் உணர்ச்சியாகிய கூட்டுப்பொறுப்பு நன்குக உணரப்படுவதில்லை. இருப்பினும், ஆட்சி இயல் நடவடிக்கைகளின் மிகப் பயனுடைய இணைப்பு, ஒற்றுமை வளர்ச்சிக்கு இத்தகைய உணர்ச்சி தேவையாகும்.

அதிகாரவைப்பு முறைக்குச் சட்ட ஆக்கத்தின் அறைகூவல்: காங்கிரசின் அதிகாரத்தைப் பல செயல் கேந்திரங்களுக்குள் பகுத்துக் கொள்வதால் ஆட்சித் துறைகளுக்குள் மையம் நோக்கிச் செல்லுகின்ற தன்மைகள் வலிமையடைகின்றன. எவ்வாருயினும், காங்கிரஸ் நிர்வாக உறவுமுறையின் பிரிவு விளைவுகள் ஆட்சி நிறுவனத்திற்குள் மேலும் செல்கின்றன. துறைகளின் உட்பிரிவுத் தலைவர்களுக்கும் காங்கிரசிற்கும் இடையேயான தொடர்புகள் துறைத் தலைவரின் நிலையை வலிமையிழக்கச் செய்கின்றன. துறைகளுக்குள் அதிகாரவைப்பு முறையின் கட்டுப்பாடு பல்வேறு நடைமுறைகளால் மாற்றம் பெறுகிறது. செயலகத் தலைவர், துறைத் தலைவர்களின் கீழாளர்கள் மீது பொறுப்பைச் சுட்டும் காங்கிரசின் கண்டனமுறை மிகச் சிறப்புடையதெனலாம்.

காங்கிரஸ் உறுப்பினர்களின் பேச்சுகளும் நிருபர் மாநாடுகளும் அடிக்கடி கீழ்நிலைத் துறைத்தலைவர்களைக் கண்டனம் செய்வதாய் இருக்கின்றன. அல்லது, இத்தகைய அலுவலர்கள், விவகாரங்களை நல்ல முறையில் நீள் அரசியல் அறிவுடன் செய்ததற்குக் காங்கிரசின் புகழ்ச்சியைப் பெறுகின்றனர். துறைகளுக்கிடையேயான கட்டுப்

பாட்டின் அரிப்பே இம் முறையின் பயனுகும். 1941ஆம் ஆண்டு இரண்டாவது உலகப் போரின் தொடக்கத்தில், கப்பற்படை நிகழ்ச்சியாகிய கிரீர் (Greer) நிகழ்ச்சிபற்றிய செனெட்டின் கப்பற்படை விவகாரக் கமிட்டியின் விஞவிற்குக் கப்பற்படை நடவடிக்கைத் தலைவரின் எதிர்மறை விடை இப் பொதுப் பிரச்சினையை நன்ருக விளக்கிற்று.

வினு :—கிரீரின் கப்பற்படைத் தலைவரும் மற்ற தலைவர்களும், கப்பற்படையினரும் கமிட்டிமுன் ஏன் வரலாகாதென்பதற்குக் காரணங்கள் இருக்கின்றனவா?

விடை :—ஆம். இத்தகைய அலுவலர்களின் சான்றுகள் முக்கியமான இராணுவ ரகசியங்களை வெளியிடலாம்; இதனுல் மற்ற கப்பல்கள் ஆபத்திற்குள்ளாகலாம். இத்துடன், கப்பற்படை அலுவலர்கள் நடவடிக்கை எடுக்கும்பொழுதெல்லாம், காங்கிரஸ் விசாரணைக் கமிட்டி, இவர்களுடைய நடவடிக்கையை மெய்ப்பிக்க அழைக்கலாம் அல்லது அழைக்கவேண்டும் என்ற முன்னிகழ்வை ஏற்படுத்துவது, கடலில் நடவடிக்கைகள் மேற்கொள்வதைப் பாதிக்கலாம் எனக் கடற்படை அலுவலர்கள் கருதுகிருர்கள்.[5]

கீழ்நிலைப் பணியாள் தொகுதியுடன் சட்ட ஆக்கச் செயல் தொடர்பு: பண ஒதுக்கல் வேண்டுகோள்களில் கீழ்நிலைப் பணியாளர்களுடன் காங்கிரசின் நேர்முகச் செயல் தொடர்பு சிறிதளவு இதே பயனுடையதாய் இருக்கிறது. விசாரணையின் தொடக்கத்தில் துறைத் தலைவர் சுருக்கமாகத் தோன்றலாம். இருப்பினும், உண்மையாகவே வேலையைச் செய்யும் முறைவழியில் கீழே யுள்ளவர்களிடம் காங்கிரஸ் பேச விரும்பலாம். விசாரணையின்போது வரும் காலத்தில் இப் பணியை எப்படிச் செய்யவேண்டும் அல்லது எப்படிச் செய்யலாகாது என்பதுபற்றி இவர்களுக்குக் கட்டளையிடலாம்.

காங்கிரசுடன் செயல் தொடர்பு கொள்ளும் ஒரு செயலகத் தலைவர் 'வலிமையாக' அல்லது 'வலிமையற்றிருக்கிருர்.' 'வலிமையுடையவராக இருந்தால், ஓர் இணைந்த துறைத் திட்டத்தில் இவரைச் சிரமத்துடன் கொண்டுவரலாம். பரந்த கொள்கையைப் பொறுத்தவரையில் செயலகத் தலைவர்கள் தம் நிறுவனங்களின் தலைவர்களிடமிருந்து சுயேச்சையாக இருக்கலாம். தலைநகரில் அல்லது வெளி அக்கறைக் குழுவோடு இவர்களின் மதிப்பு நிலை தொடர்புடையதாக இருக்கிறது; இப்படியே, சில சமயங்களில் பண ஒதுக்கல் செய்யும் முறையும் இதே பயனைத்தான் பெற்றிருக்கிறது. இப் பண ஒதுக்கல் ஒரு துறையைவிட ஒரு செயலகத்திற்கே

[5] Congressional Record, Vol. 87, p. 8314.

வழங்கப்பெறுகிறது. இந்த நிலைகளில், துறையின், சில சமயத்தில் ஜனாதிபதியின், கட்டளையை 'ஆனால் திட்டம் நிறைவேறும் முறைக்கு நாங்கள் காங்கிரசிற்குப் பொறுப்புடையவர்களாக இருக்கிறோம்'' என்ற பதிலால் இதைச் சமாளிக்கின்றனர்.

காங்கிரசின் உறுப்பினர்களுக்கும் செயலகத் தலைவர்களுக்கும் இடையேயிருக்கும் நெருங்கிய தொடர்புகள், கொள்கைத் தொடர்பையும் நிலையையும் வளர்க்கின்றன. எவ் வழியிலும் பொது நலத்திற்கு இவைகள் இழப்பாக இரா; இருப்பினும், துறைத் தலைவர்களின் விவகாரங்களின் மேலாண்மைக்காக இவர்களை ஜனாதிபதிக்கு அல்லது காங்கிரசிற்குப் பொறுப்பேற்க இத் தொடர்புகள் இதைக் கடினமாக்குகின்றன. கூட்டரசு அரசாங்கத்தில் செயலகத் தலைவர்களும் மூத்த சட்டமியற்றுநர்களும் தொழில் விளைச்சலில் சிறந்த பகுதியாவர். ஜனாதிபதிகளையும் துறைத் தலைவர்களையும் இவ் விரண்டு குழுக்கள் நிலையற்று உரிமை கடந்து செயலாற்றுபவர்களாகக் கருதுகின்றன. குறிப்பாக, இராணுவ சேவைகளைப் போன்ற மிக உயர்ந்த தொழில் சார்ந்த சேவைகளில் துறைத் தலைவர்களின் இயக்கத்திற்குப் பெரும் எதிர்ப்புக் காணப்படுகிறது.

கீழ் நிலைப் பணியாளர்களின் தொடர்புகள், முன் வரலாறுகள், தகுதிகள் போன்றவைகளின் பெரும் ஆய்விற்குக் காங்கிரசின் துறைகள் மேல்பார்வை சில சமயங்களில் நீளுகிறது. எந்தக் குறிப்பிட்ட ஊழியர் பேரிலும் குறிப்பிட்ட பகைமையின்றி இத்தகைய விசாரணைகள் தனி முறைச் சார்பற்ற பேய் வேட்டையாகலாம். சில நிகழ்ச்சிகளில், பதவி குறிப்பிட்ட தனியாட்களின் நீக்கத்தை உறுதி செய்யும் முறையான நடவடிக்கைகளின் நிலையைக் காங்கிரசின் எதிர் விளைவு அடைகிறது.[6] கீழ்நிலைப் பணியாளர்களின் பணியின்மேல் இந்த நடைமுறைகள் பொல்லாத பயனைப் பெற்றிருக்கின்றன. தம் கடமையைச் செய்ததற்காகத் தனிப்பட்ட சட்டம் செய்வோரின் கண்டனத்தால் கூட்டரசுப் பணிக்குத் தகுதியற்றவரான ஓர் ஊழியர் உறுதி யிழந்தவராகிறார்.

நுட்பமான சட்ட ஆக்கச் செல்வாக்குகள்: அதிகார வைப்பு முறைக் கட்டுப்பாட்டோடு இவ் வெல்லாத் தலையீடுகளையும் விளக்கியுள்ள முறை ஓர் அளவு மீக்கூறலாகி விளக்கத்தை மாற்றி விடுகிறது. மெய்யாக, நம் ஆய்வுகள் நம்மை நம்பச் செய்வதைக்

[6] Cushman, Robert E., 'The Purge of Federal Employees Accused of Disloyalty,' Public Administration Review, 1943, Vol. 3, p. 297 ff.; Schuman, Frederick L., 'Bill of Attainder,' in the seventy eighth Congress, American Political Science Review, 1943, Vol. 37, p. 819 ff. Section 304 of the Urgent Deficiency Appropriation Act of 1943.

காட்டிலும் இப் போக்குகள் மிக நுட்பமாகவும் மிகக் கடினமாகவும் இருக்கின்றன. இவ் வழக்கங்களின் உட் சிறப்பைப் பிரிட்டிஷ் கேபினெட் அரசாங்கப் பழக்கங்களுடன் ஒப்பிட்டு நன்கு அறிந்து கொள்ளலாம்.

தம்முடைய துறையின் தவருன செயல்களுக்குப் பாராளு மன்றத்தில் பதில் சொல்லும் மனிதரே பொறுப்புடைய அமைச்சர். தாக்குதல்களை இவரால் தவிர்க்கமுடியாது. இழப்பீடாக மலர்ச் செண்டுகளைத் தனியுரிமைக் குத்தகையாகப் பெறுகிறுர். இவரின் கீழ்நிலைப் பணியாளர்களை இவர் பொறுப்புடையவராக்க முடிந்தால், இவரையும் பொறுப்புடையவராக்கலாம். எனவே, இவர் கொள்கை முடிவுகளைச் செய்யவேண்டும் அல்லது செய்பவர்போல் தோன்றவேண்டும். பொறுப்புடைய அமைச்சர்மீது செறியும் கண்டனம், கட்டுப்பாடு, மேற்பார்வை, தகவல் தொடர்பு போன்றவைகளின் உள்வழி முறைகளை நெருக்குவதில் பரவலான துறைகளுக்கிடையேயான பயனைப் பெற்றிருக்கிறது.[7] இவைகளெல்லாம், கேபினெட் அரசாங்கத்தை அமெரிக்கா பெற்றிருக்க வேண்டும் என்று சொல்வதுபோலாகாது. அதிகாரப் பிரிவினையின்கீழ்ச் செயல்படும் செல்வாக்குகளை வேற்றுமையால் விளக்க இது ஒரு வழியாகும்.

அமைப்புச் சுயேச்சைக் கொடைகள்: சில வகையான நிகழ்ச்சிகளில் விளக்கிய நுட்பமான செல்வாக்குகளைக் காட்டிலும் ஏறக்குறையக் காங்கிரசின் நடவடிக்கைகள் துறைகளைத் துண்டாடுவதில் நேர்முகப் பயனுடையனவாக இருக்கின்றன. அமைப்பு பற்றியவைகளில் பல எடுத்துக்காட்டுகள் இருக்கின்றன. ஆகவே, துறையிலிருந்து சுயேச்சையான ஒரு பணியைச் சட்டம் உண்டாக்குகிறது. இயல்பான போக்கில் இதற்குச் சில நீண்டகால விளைவுகள் இருக்கின்றன. ஒரு துறையில் வந்தடையும் இணைப்புச் சக்திகளைப் பொருட்படுத்தாமல் ஒரு நிறுவனம் தன் நோக்கங்களைப் பின்பற்றச் சுயேச்சை பெறுகிறது. மிகச் சிறப்பாக, இது அரசியல் முறையில் வலிமையற்றதாக இருக்கிறது. குறிப்பாக, இது சட்டசபைக் குழுக்களுடன் செயல் தொடர்புகொள்ளும்பொழுது வன்மையான நடவடிக்கை எடுக்க முடியாததோடு அக்கறைக் குழுக்களின் ஆதரவைச் சார்ந்திருக்கிறது. இத் துறை அரசியற் புயலால் அடிபட்டு ஆட்சி இயல் அனாதை ஆகி விடலாம்.

[7] துறையின் அரசியல் தலைவர்மீது சுமத்தும் பொறுப்பு அரசாங்கத்தைக் கட்டுப்படுத்தும் கட்சியின் மாற்றங்களுக்குப் பிறகு கீழ்நிலைப் பணியாளர்களைக் கட்சி ஆதரவிற்காகப் பழிவாங்குவதிலிருந்து காப்பதற்கு உதவுகிறது. கூட்டரசுத் தலைவர்களின் சர்ச்சைக்குரிய கொள்கைகளை எடுத்துக்கூற அல்லது தம் நிறுவனக் கொள்கை நடவடிக்கையைப் பாதுகாக்கக் காங்கிரஸ் கமிட்டிமுன் தோன்றவேண்டுமென்று வலியுறுத்தும்பொழுது இக் கொள்கையை ஏற்றுக்கொள்கின்றனர்.

சுயேச்சையான கட்டுப்பாட்டுக் கமிஷனில் சட்ட ஆக்க நடவடிக்கையால் ஆட்சி இயலில் மிகச் சிறந்த பிரிவுகள் ஏற்படுகின்றன. தலைமை நிர்வாகியிடமிருந்து இவைகளைச் சுதந்திரமாக்கும் முயற்சியில், இத்தகைய நிறுவனங்கள் காங்கிரசிற்குப் 'பொறுப்புடையனவாக' அறிவிக்கப்பெற்றுள்ளன. உண்மை என்னவென்றால், இவைகள் எதற்கும் பொறுப்புடையனவல்ல. இவைகள் காங்கிரஸ் கமிட்டிகள் கூறுவதைக் கேட்டுக் கொள்ளவேண்டும். ஆனால், தொடர்ந்து பொறுப்பை நிறைவேற்றக் காங்கிரஸ் ஒருங்கமையவில்லை.

ஒரு தொழிற்சாலையுடன் செயல் தொடர்புகொள்ளும் ஒரு கட்டுப்பாட்டுக் கமிஷன் சட்டசபைக்குப் பொறுப்புடையதாவதைவிடத் தொழிற்சாலைக்குப் பொறுப்புடையதாக வாய்ப்புகள் இருக்கின்றன. பிற துறைகளோடு கொடுக்கல் வாங்கல் கொள்கையிலிருந்தும் தலைமை நிர்வாகியின் இயக்கங்களின் செல்வாக்கை இழந்து, சுயேச்சையான கமிஷன்கள் தொழிற்சாலையின் கருத்தை நோக்கிச் செல்கின்றன. ஏறத்தாழக் கட்டுப்படுத்தப்பெற்ற தொழிற்சாலையின் நம்பிக்கையைப் பெற இவை நாடுகின்றன. உண்மையில், ஓர் இணைந்த கொள்கையை வளர்ப்பதில் மற்ற நிர்வாக நிறுவனங்களோடு அல்லது ஜனாதிபதியோடு ஒத்துழைக்க, இக் கமிஷன்கள் எக் கோட்பாட்டால் அமைந்தனவோ அக் கோட்பாடு நடைமுறைக்கு ஒவ்வாததாகிவிடுகிறது. ஒரு பொதுக் கொள்கைக்கு இவைகளை உட்படுத்த இவைகளின் அரைகுறையான நடைமுறைகள் இதை நேர்மையற்றதாக்கிவிடுகின்றன. ஏனெனில், குறிப்பிட்ட நிகழ்ச்சிகளை நிர்ணயம் செய்ய முடியாமல் செய்துவிடுகின்றன.

எல்லாவற்றிலும், ஆட்சி இயல் அமைப்பில் பங்குபெறும் சட்ட ஆக்கச் சக்திகள் மேலாண்மையில் சிதைவுண்டாகச் செய்கின்றன. இதன் விளைவாக, இயக்கப் பணியைச் சட்ட மியற்றுவோர் விட்டு விட்டு ஆட்சி இயல்மீது செயல்படுத்துகின்றனர். குறிப்பாக, அல்லது பொதுவாக, தலைமை நிர்வாகிமீது பொறுமையுற்ற சட்ட மியற்றுநர் இதைப் பொருத்தமான பங்காகக் காண்கின்றனர்.

இருப்பினும் உண்மையில், ஆட்சி முழுவதும் இணைப்புப்பெறும் பொழுது சட்ட ஆக்கக் கட்டுப்பாடு மிகுந்த பயனுடையதாக இருக்கிறது. எடுத்துக்காட்டாகப் பண ஒதுக்கல்களில், நன்றாக ஆய்ந்த-கவனமாகக் குறை நீக்கிய-பட்ஜெட்டைத் தலைமை நிர்வாகி சமர்ப்பிக்கும்பொழுது சட்டசபைகள் மிகப் பயனுடையனவாக இருக்கின்றன. இச் சூழ்நிலையில் சட்ட ஆக்கக் கவனக் குறைவிற்கு மதிப்பீடுகள் கருவியாகின்றன.

மற்ற பகுதிகளில், தலைமை நிர்வாகியின் வலிமை யின்மையிலி ருந்து பெருமளவு ஆட்சி இயலில் சட்ட ஆக்கச் செல்வாக்குகள் உண்டாகின்றன. ஜனாதிபதியின் அதிகாரங்களை வழக்கமாக வியப்புச் சொற்களில் விளக்குகின்றனர். உண்மையில், இவருக்குக் கீழ் உள்ள மட்டத்தில் என்ன நடக்கிறதென்பதை அறியவும் நடவடிக்கைகளை நடத்திச் செல்லவும், இவருக்குதவ ஆட்சி இயல் நிறுவனம் இருக் கிறது. நிர்வாகம்பற்றிய சட்ட ஆக்கப் பொருமையின் விளைவில் இது ஒரு பகுதியாகும்; ஆனால் இதன் தோற்றம் எதுவாயினும், ஆட்சி இயல் சூன்யத்தைச் சட்டசபைப் பிரிவு நிரப்ப முன்னேறும். கொள்கை இயக்கத்தில் ஜனாதிபதி வலுவந்தமாக இருக்கும்பொழுதைவிட வலிமையற்றவராக இருக்கும்பொழுது சட்ட மியற்றுநர்களுக்கு இச் சூனியம் கவர்ச்சியுடையதாக இருக்கிறது.

3. தொடக்கத்தையும் பொறுப்பையும் பரப்புதல்

நிர்வாகத் தொடக்கத்தின் தொல்லைகளும் உறுதியின்மையும்: ஆட்சி இயல் அதிகாரத்தின் எல்லையையும் பெருமளவு இதைச் செயல் படுத்தும் முறையையும் சட்டம் நிர்ணயிக்கிறது. எனினும், மாறிய நிலைகளைச் சமாளிக்கச் சட்டங்களை அடிக்கடி சரிப்படுத்தவேண்டும். இவைகளைப் பயன்படுத்துவதிலும் அனுபவம் வெளியாகிறது. சட்டத்தை உருவாக்குவதில் அதிகாரத்தில் இருக்கும் ஆட்சி இயல் சிறப்பான பங்கு பெறுகிறது. அமெரிக்க ஐக்கிய நாடுகளில், இந்தத் தேவையை நிறைவேற்ற நிர்வாக சட்ட ஆக்க உறவுமுறைகள் தக்க ஏற்பாடுகள் செய்யவில்லை. இதனால், தொடக்கம் பரவலாகவும் செயல்படாமைக்குப் பொறுப்பிடமும் நிச்சயமற்றிருக்கின்றன.

சட்டத்தை உருவாக்குவதில் ஆட்சியாளர்களும் பங்கு பெறுகின் றனர். ஆனால், இவர்களின் செயல்கள் வஞ்சனையானவை. எப்பொழுதும் இவைகளின் அரசியலமைப்பு வழி ஒழுக்கமின்மைக்குக் கண்டனத்திற் குள்ளாகின்றன. தலைமை நிர்வாகி தாம் எடுத்துக் கூறிய சட்ட ஆக்கத்தை வலியுறுத்தினால், பல நிகழ்ச்சிகளில், இணையான அரசாங்க நிறுவனத்தை வலுவந்தம் செய்ய முயல்கிறார் என்றும் நாட்டை வல்லாட்சிப் பாதையில் இட்டுச்செல்கிறார் என்னும் குற்றம் சாட்டப்பெறுகிறார். வலிமையான தலைமையைச் செயல் படுத்த வேண்டியபொழுது, செயலில் ஈடுபடாமல் இவர் விலகிக் கொள்ளலாம். மறுபுறத்தில், காங்கிரஸ் இவரது திட்டத்தை ஏற்க மறுத்தால் இவர் எதையும் இழப்பதில்லை. காங்கிரஸ் நிறைவேற்றாது என்று இவருக்குத் தெரிந்தாலும் சட்ட ஆக்கத்தை இவர் தூண்டுவார். இதனால் மக்களின் ஒரு பகுதியின் நன்மதிப்பை இவர் பெறுகிறார். இதைப்போன்றே காங்கிரசின் முன் ஒரு பிரச்சினையை வைத்து

இதைத் தீர்க்க மகிழ்ச்சியற்ற ஒரு முடிவை இச் சபை எடுக்கவிட்டு விட்டுத் தம் பணுவைக் குறைத்துக்கொள்ளலாம். அல்லது ஓர் அவசரப் பிரச்சினையை நீண்டகாலம் இவர் புறக்கணிக்கலாம். காங்கிரசிற்குப் பிரச்சினையைத் தீர்க்கும் வழியையும் எடுத்துக்கூருமல் இருக்கலாம். சட்டசபையும் தன் சொந்த முயற்சியில் ஒரு முழுமையான சட்ட ஆக்கத்திட்டத்தை வளர்த்துச்செயல்படுத்த முடிவதில்லை.

ஆட்சி இயல் திட்ட ஒற்றுமைக்குத் தடைகள்: ஆட்சி இயலுக்குள் சிதைவும் காங்கிரசிற்குள் அதிகாரச் சிதறல் சூழ்நிலைகளும் ஆட்சி இயலுக்குள் கொள்கைத் தொடக்கப் பரவலுக்கு வழி வகுக்கின்றன. ஓர் இணைந்த சட்ட ஆக்கத் திட்டத்தை உருவாக்கத் தலைமை நிர்வாகியின் விடாமுயற்சிகள்கூடப் பயனளிப்ப தில்லை. ஏனெனில், காங்கிரசிற்குள்ளிருக்கும் குழுக்களுக்கும், துறைகள், அக்கறைக் குழுக்கள் போன்றவைகளின் பற்றுகளுக்கிடையே மோதல் ஏற்படுகிறது. ஒவ்வொரு துறைத் தலைவரும் தம் சொந்தச் சட்ட ஆக்கக் குறிக்கோள்களைக் காங்கிரசிற்குள் வளர்க்கச் சுயேச்சையுடனிருக்க விரும்புகிருர். இவரது நிறுவனத்தின் காங்கிரஸ் ஆதரவாளர்கள் இவ் விருப்புகளில் இவரை ஊக்குவிக்கின்றனர்.

1921ஆம் ஆண்டு பட்ஜெட் கணக்கு வைப்புச் சட்டம், பண ஒதுக்கல்பற்றியவைகளில் துறைகளின் தொடக்க உரிமையைக் கட்டுப்படுத்துகிறது. ஆண்டு பட்ஜெட்டில் ஜனுதிபதி சிபாரிசு செய்ததைவிட அதிகமாகக் கூட்டரசு நிறுவனங்கள் நிதியைப்பெற இச் சட்டம் தடைசெய்கிறது. இருப்பினும் காங்கிரஸ் நண்பர்களின் தலையீடுகளின் வழியாக ஆட்சி இயல் நிறுவனங்கள் தம் விருப்புகளைப் பெற்றுக்கொள்ளலாம். எடுத்துக்காட்டாக, ஒரு நிறுவனத் தலைவர், தம் நிதி வேண்டுகோளைப் பட்ஜெட் செயலகம் குறைத்ததைச் சபையின் பண ஒதுக்கல் கமிட்டியின் உறுப்பினருக்கு விளக்க முடியாமல் இருக்கலாம். ஆனல், 'இவைகள்பற்றித் தம் சொந்தக் கருத்துகளை'க் கூற முன்வரலாம். சிறப்பாகக் கேட்கும்பொழுது, 'இதை எனக்கு விட்டுவிட்டால் முதலில் கேட்ட தொகையை என்னல் பெறமுடியும்' என்று இவர் கூறலாம். ஜனுதிபதியின் பட்ஜெட் வேண்டுகோளிலிருந்து இவருடைய 'சொந்தக் கருத்துகளை' வேறுபடுத்தலாம்.[8] மற்ற நிகழ்ச்சிகளில், குறிப்பிட்ட ஆட்சி இயல் நிறுவனங்களுடன் நெருங்கித் தொடர்புகொண்டுள்ள தனியார் அமைப்புகள் ஜனுதிபதியின் பட்ஜெட் சிபாரிசுகளின் நிலையைக் குலைக்கப் போராட்டம் நடத்தலாம்.

[8] *1958 ல் ஒரு முக்கியமான நிலையில், படைகளின் தலைவர் ஜெனரல்* Nathan F. Twining *என்பவரை, இவர் ஆதரிக்கும் ஜனுதிபதியின் பட்ஜெட் போதுமானதா என்ற விளுவிற்கு விடையளிக்க மறுத்தார். 'நீங்கள் இது போதாது என்று சொல்லலாம்' என்று விளக்கினர்.*

பண ஒதுக்கல் அல்லாதவைகளில், சட்ட ஆக்கத் திட்டங்களின் கருத்துகளைப் பட்ஜெட் செயலகத்திற்கு விளக்கம் கூறவேண்டிய தேவைகளுக்குக் கூட்டரசு நிறுவனங்கள் உட்பட்டவை. ஜனாதிபதியின் திட்டமொடு நிறுவனத்தின் கருத்துகள் பொருந்துகின்றனவா என்ற நோக்கத்தைத் தெளிவுபடுத்த இந்த முறை பயன்படுகிறது. காங்கிரசில் சமர்ப்பிக்கும் முறையான நிறுவன அறிக்கைகள் குறிப்பிட்ட ஒரு பொருள், ஜனாதிபதியின் திட்டமுடன் கொண்டிருக்கும் தொடர்பைச் சுட்டிக்காட்டவேண்டும். தனிப்பட்ட நிறுவனங்களின் சில சட்ட ஆக்கப் பேரவாவையும் இவைகளின் திட்டங்கள் பலவற்றின் பாலிய மரணத்தையும் மாற்றுவதில் இந் நடைமுறை முடிவடைகிறது.[9] எனினும், இத்தகைய சட்ட ஆக்கத் தூண்டுதல்களை முறையாகவும் பொருத்தமாகவும் இணைக்கும் வழக்கம் ஆரம்ப நிலையில்தான் இருக்கிறது. வழக்கத்தைவிட நிர்வாகப் பிரிவு பின் மேலாண்மையின் நெருங்கிய இணைப்பு மேலும் வளர்ச்சிக்குத் தேவையாகும். மேலும், சட்ட ஆக்கத்தில் துறையின் சுய உரிமைத் தொடக்கத்தைக் காங்கிரஸ் ஊக்குவிப்பதை நிறுத்தும்வரை இத்தகைய நிலையைக் கொண்டுவரமுடியுமா என்பதில் சிறிது ஐயப்பாடு இருக்கிறது.

தேவைக் குறைவாகச் சட்ட ஆக்கத் திட்டமிடலின் விளைவுகள்: தலைமை நிர்வாகியின் சட்ட ஆக்கத் திட்டத்தின் இணைப்பு இல்லாது மக்கள் மனத்திற்கும், ஆய்வற்ற சட்ட ஆக்கத் திட்டம் சமர்ப்பிப்பதற்கும் மோசமான ஆட்சி இயலுக்கும் குழப்பத்தை அளிக்கிறது. துறைகளிலிருந்து எழும் சட்ட ஆக்கத் திட்டங்கள் ஆய்வற்றவாகவும் சரியாய்ச் சிந்தனை செய்யாதனவாகவும் இருக்கின்றன. ஒரு தனித் துறையில் தயாரித்த திட்டம் மற்ற அரசாங்க நடவடிக்கைகளுக்கு இதனுடைய உறவு முறையில் பல்வேறு பிரச்சினைகளை எழுப்புகிறது. உண்மையில், ஆட்சி இயல் நிறுவனத்திற்குள்ளே தீர்க்கவேண்டிய பொதுச் சிறப்பில்லாத பிரச்சினைகள்பற்றி நிறுவனங்களுக்கிடையேயான தகராறுகளைத் தீர்ப்பதில் காங்கிரஸ் தன்னுடைய பெருமளவு ஆற்றல்களைச் செலவிட வேண்டியுள்ளது.

ஆட்சி இயல், சட்ட ஆக்க முறைகளின் பயனற்ற இணைப்பு நிர்வாகப் பிரிவின் நடவடிக்கையில் பல விளைவுகளை உண்டாக்குகிறது. தேவைக்குக் குறைவான அல்லது பொருத்தமற்ற சட்ட ஆக்கத்தின்கீழ் இயங்கும் தேவை மிகச் சிறப்புடையவைகளில்

[9] சபையின் சிவில் பணிபற்றிய கமிட்டியின் பட்ஜெட் செயலகச் சட்ட ஆக்க மேற்கோள் பிரிவுத் தலைவர் எப். ஜே. பெய்லி (F. J. Bailey) என்பவரின் சான்றைப் பார்க்கவும், 'Hearings' pursuant to H. Res. 16, pt. 2, p. 359 ff. 78th Congress., 1st Session, 1943. See also, Neustadt, Richard E., 'Presidency and Legislation: The growth of Central Clearance, American Political Science Review, 1954, Vol. 48.

ஒன்ருகும். இத்தகைய சட்ட ஆக்கம் ஆட்சி இயலைத் தடை செய்கிறது அல்லது கட்டுப்படுத்துகிறது அல்லது மிதமிஞ்சி விலையேறியதாகவும் செய்கிறது. காங்கிரசிடமிருந்து மாற்றங்களை ஏற்க அரசாங்க நிறுவனங்கள் தயங்குகின்றன. சமயத்திற்கேற்பத் திறம்படச் செய்தலில் இவைகள் இறங்கும். இயல் முரணிய சட்ட வரையறைகளையும் இவைகள் பொறுமையாகத் தாங்கிக்கொள்ளும் காரணம் தெரிந்ததேயாகும். சட்ட ஆக்க ஆலை செயல்படத் தொடங்கிஞல் என்ன உருவாகும் என்பது இவைகளுக்குத் தெரியாது. பரந்த பொது ஆய்வும் உணர்வும் பெறத்தக்க மிக முக்கியமான பிரச்சினைகளைத் தவிர, ஆட்சி இயலின் போக்கு இருக்கின்ற சட்ட அடிப்படையில் தயங்கித் தயங்கிச் செல்வதாக இருக்கிறது. அயர்ந்திருக்கும் எதிர்ப்புகளைக் கிளப்புவதைவிட இது சிறந்ததாகும்.

அதிகாரத்திற்கும் பொறுப்பிற்கும் இடையே இசைவின்மை: பொறுப்பிற்கு ஒப்பாக ஆட்சி இயல் அதிகாரத்தை உறுதிப்படுத்தாத ஒரு நிறுவன முறையை நாம் பெற்றிருத்தல் அடிப்படை உண்மையாகும். தேசீயப் பாதுகாப்புப்பற்றிக் காங்கிரசின் கூட்டுக் கமிட்டியை நிறுவும் திட்டத்தை ஆராயும்பொழுது 1940ஆம் ஆண்டு செனெட்டர் கானலியின் (Connally) கூற்றை எடுத்துக்கொள்ளலாம். தேசீயப் பாதுகாப்பிற்கு நெருக்கடி நிதியிலிருந்து செலவிடுவதற்குமுன் ஜனுதிபதி இவரது ஒப்புதலைப் பெறவேண்டியிருந்தது. 'இந்த நெருக்கடியில் நான் என்னுடைய பொறுப்பை நிறைவேற்ற விரும்புகிறேன். நான் ஏற்கவேண்டும் என்று என் நாட்டவர் கூறும் இடத்தை நான் ஏற்பேன். எனக்கிட்ட பணியைச் செய்வேன். மற்றவருடைய பணியை அல்லது பொறுப்பை ஏற்க நான் விரும்பவில்லை. ஜனுதிபதிக்கு இந்த $ 100,000,100-ம் கொடுங்கள். இவர் பொறுப்பைப் பெற்றிருக்கிருர்; ஆனல், நாம் இவருக்கு இடையூறு செய்தால் - இவரைத் தடுத்தால் - ஒரு விசாரணைக் கமிட்டியால் இவருக்குத் தொல்லை கொடுத்தால் - இவர் பொறுப்புகளைக் குறைக்கிருேம்.' நான் இப் பணியைச் செய்து முடிக்க நினைத்தபொழுதெல்லாம் நான் தலைநகருக்குச் சென்று பிரதிநிதிகள் சபை உறுப்பினரோடும் செனெட் உறுப்பினரோடும் பேசவேண்டியிருந்தது. இவர்களால் முடிவுசெய்ய முடியவில்லை; தாமதித்தனர்; தடை செய்தனர். போர், கப்பற்படைத் துறைகளில் கோட்பாடுகளைப் புகுத்த முயன்ற கொள்கைகளை நான் சரியானவை என்ருே அறிவுடையனவென்ருே கருதவில்லை.[10]

ஒவ்வொரு சட்ட ஆக்கத் திட்டத்திலும் இதைப்போன்ற விஞக்கள் உள்ளடங்கியிருக்கின்றன. அதிகாரத்தைச் செயல்படுத்துவதில்

[10] Congressional Record, Vol. 86, p. 6593.

நிர்வாகப் பிரிவைக் காங்கிரசிற்குப் பொறுப்புடையதாகச் செய்யச் சரியான வழிகள் இல்லாததே அதிகாரத்திற்கும் பொறுப்பிற்கும் இடையேயுள்ள இசைவின்மைக்குக் காரணமாகும். 'காங்கிரஸ் விதித்த நிபந்தனையின்பேரில் நான் முடிவுகளுக்குப் பொறுப்பேற்க மறுக்கிறேன். நான் விலகி அரசாங்கத்தைக் கட்டுப்படுத்தும் அதிகாரத்தை எதிரிகளுக்கு விட்டுவிடுகிறேன்' என்று ஒரு தலைமை நிர்வாகி காங்கிரசிற்குச் சொல்லமுடியாது. காங்கிரஸ் என்பதை இதன் குழுக்கள், கமிட்டிகள் உறுப்பினர் என்று மனத்தில்கொண்டு பார்த்தாலும் இதன் நடவடிக்கைகளால் இடர் எதுவும் நேர்வதில்லை.

மாறுபட்ட தொகுதிகள்; மாறுபட்ட நிறைவேற்றத் தரங்கள்: ஆட்சியாளரும் சட்டமியற்றுநரும் மாறுபட்ட சூழ்நிலைகளில் பழகுகின்றனர்; மாறுபட்ட செல்வாக்குகளுக்கு உட்படுகின்றனர். பொதுப் பிரச்சினைகளைச் சட்டமியற்றுநர் நோக்கும் அடிப்படையிலிருந்து மாறுபட்ட நோக்கத்தோடு ஆட்சியாளர் இவைகளைப் பார்க்கிறார் என்பதில் இவர் ஆன்மத் திருப்தியடையலாம். சட்டமியற்றுநர் தம் மாநில மாவட்ட அடிப்படையில் பிரச்சினைகளை நோக்கும்பொழுது ஆட்சியாளர் இவைகளைத் தேசீயப் பொது நல அடிப்படையில் ஆராய்கிறார் என்பது ஒரு கோட்பாடு. இந்த வேறுபாட்டில் ஓர் அளவு உண்மை இருக்கிறது. இதற்காக ஆட்சியாளர் தம்மைப் பாராட்டிக்கொள்ளக் காரணமில்லை. நிறுவன அமைப்பிலிருந்து மாறுபாடு எழுகிறது. தம் நலனைப் பார்த்துக்கொள்ளவே வாக்காளர்கள் பிரதிநிதிகளைத் தேர்ந்தெடுக்கின்றனர். நிலக்கரி வெட்டி எடுக்கும் மாவட்டத்தின் பிரதிநிதி தன் தொகுதியின் நலத்தைப் புறக்கணிக்க முடியாததுபோல் நிவேடாவின் செனெட்டரும் வெள்ளிப் பிரச்சினையில் நீள் அரசியல் அறிஞராக இருக்கமுடியாது. மேலும், ஆட்சியாளர்களுக்கும் சொந்த வெறுப்புகள் உண்டு. நாட்டு நலனை வரையறை செய்வதில் வேளாண்மைத் துறை, அல்லது தொழிலாளர் துறை அல்லது இவைகளை மேலாண்மை செய்வோரும் சொந்தப் பற்றிலிருந்து விலகி இருக்கவில்லை.

ஆட்சி இயலுக்கும் சட்ட சபைக்கும் இடையேயுள்ள வினைவெதிர் வினையோடு தொடர்ந்துவரும் அதிகாரப் பங்கீடு செயலுக்கும் அல்லது செய்யாமைக்கும் இதன்மீது பொறுப்பை ஏற்ற முடிவதில்லை. அதிகார வர்க்கத்தினர் பல அறிவற்ற செயல்களைச் செய்யாதிருக்கும்படி பார்த்துக் கொள்வதாகச் சட்டமியற்றுநர் தம் தொகுதி கூறலாம். காங்கிரஸ் விதிக்கும் தடைகளோடு தாம் தம்மாலியன்றதைச் செய்வதாக ஆட்சியாளர் சொல்லலாம். இவ் விருவர் கூறுவதும் சரியாக இருக்கலாம்.

சட்ட சபையினர் தம் சொந்த மாவட்டங்களின் சுய நலத்தை வளர்ப்பதில் முழுதும் தொடர்புடைய ஒரு பொறுப்பற்ற கூட்டம் என்ற கருத்தைச் செய்தித் தாள்களிலிருந்து நாம் பெறலாம். இது சரியன்று. ஒவ்வொரு காங்கிரஸ் உறுப்பினரும் பொது நலத்தை வளர்க்கத் தாம் கருதுவதை மனமார, விடாமுயற்சியுடன், அமைதியாக, உறுதியாகச் செய்கிறார். குற்றம் கண்டுபிடிக்கும் இவர்களின் கண்கவர் கூட்டாளிகளின் செய்தித்தாள் அறிக்கைகளில் இவர்களுடைய நடவடிக்கைகள் மறைந்துவிடுகின்றன. சட்டமியற்றுநர்களின் பெரும் வாலாயப் பணிகள் செய்தித் தாள்களின் தலைப்புகளில் இடம் பெறுவதில்லை; வன்மையான குற்றச்சாட்டுகள் இடம் பெறுகின்றன. ஆகவே, நிர்வாகப் பிரிவைக் காங்கிரஸ் கண்டனம் செய்வது நம்பமுடியாத இயல்பைப் பெறுகிறது. இத்தகைய கண்டனங்களை நேருக்கு நேர் செய்யாததால்-இவர்களைத் தடுத்துக் கேட்க எவரும் இல்லாததால்-மிக வியக்கத்தக்க குற்றச்சாட்டுகளைச் செய்யலாம்.

ஆட்சி இயல் பணியைச் செய்ய காங்கிரசின் தொடர்ந்த தவிர்க்க முடியாத முயற்சிகள் பொறுப்பைச் சிதறுவதோடு பொதுமக்களையும் குழப்புகின்றன. சரியான ஆட்சி இயல் கோட்பாட்டில், ஆட்சி இயலில் காங்கிரசின் தலையீடுகளுக்கு வழக்கமான கண்டனத்தைத் தவிர வேறொன்றுமில்லை. பொதுக் கொள்கையைவிடத் தல அல்லது குறிப்பிட்ட நிகழ்ச்சிகளில்தான் இத் தலையீடுகள் இருக்கின்றன. பாட நூல்கள் குறிப்பிடுவதுபோல் பொது விதிகளோடு தன் நடவடிக்கைகளை நிறுத்திக் கொள்ளவேண்டும்; பின் தனிப்பட்ட நிகழ்ச்சிகள் தம்மைக் கவனித்துக்கொள்ளும். இருப்பினும், சில முறைகளில், தல நிலைகளிலும் குறிப்பிட்ட நிகழ்ச்சிகளிலும் சட்டமியற்றுநர்கள் தலையிட்டுக் கண்டனம் செய்வதே பொது விதிகளை ஆட்சி இயல் பின்பற்றுவதற்குப் பயனுடைய திருத்தமாக இருக்கிறது.

முடிவில்லாப் பல்வேறு நிலைகளின்கீழ்க் குடிமக்கள் அமெரிக்க நாட்டில் வசிக்கின்றனர்; பணியாற்றுகின்றனர் என்பதைச் சில சமயங்களில் நாம் மறந்துவிடுகிறோம். நடவடிக்கையைப் பொது விதிகளாகக் குறைப்பதும் தனிப்பட்ட நிலைகளை ஒரே மாதிரியாக நடத்துவதும் ஆட்சி இயலில் தவிர்க்கமுடியாததொரு போக்காக இருக்கிறது.

தம் தொகுதிகளின் அரசியல் தூதர்கள் என்ற முறையில் சட்டமியற்றுநர்கள், தனிப்பட்ட நிலைகளில் தலையிட்டு நிலைக்குப் பொருந்தும்படி ஆட்சி இயல் வழக்கங்களை மேற்கொள்ளுமாறு வேண்டுகின்றனர். சட்டமியற்றுநர் தொகுதியினரின் குறிக்கோளின் நேர்மையை மனத்திற் கொள்ளாது தலையிடுகின்றனர் என்று கூறி, இவர்

களின் இப் பணியை விலக்கினல் போதாது. பொதுவாக, இதைவிட மிக உயர்ந்த பொறுப்பை இவர்கள் பெற்றிருக்கின்றனர்; ஆட்சி இயல் நடவடிக்கைகளுக்கு இவர்கள் திருத்தங்களைக் கொண்டு வரலாம்; கொண்டுவருகின்றனர். ஆகவேதான், இவர்களைப் புறக்கணிக்க முடியாது. நேர்மையான பொது விதிகளை உருவாக்குவது மட்டுமன்றி ஆய்வறிவுடைய விலக்குகளைச் செய்வதுதான் அரசாங்க அறிவுடைமையாகும்.[11]

4. பொறுப்புடைமையைத் தேடுதல்

துறைத் தலைவர்களைத் தெரிவுசெய்தல் : முதன்மையான நிர்வாக அலுவலர்களைத் தெரிந்தெடுக்கும், பதவிநீக்கம் செய்யும் சட்டசபையின் அதிகாரமே சட்ட ஆக்கத் தனி முதன்மையாகும். சட்ட ஆக்க முதன்மைக்கு அமெரிக்க அரசியலமைப்பு முறையாக வழிவகுக்கவில்லை. சட்ட ஆக்க நடவடிக்கை ஜனாதிபதியின் தெரிவையும் பதவிக் காலத்தையும் நிர்ணயம் செய்யவில்லை. செனெட்டர்களும் பிரதிநிதிகளும் கட்சி விவகாரங்களில் தம் பங்கைப் பெற்றிருப்பதால், ஜனாதிபதிக்குரியவர்களைத் தெரிவு செய்வதில் இவர்களும் பங்கு பெறுகின்றனர். மறுபுறத்தில், சபை, செனெட் உறுப்பினர்களைத் தெரிவு செய்வதில் ஜனாதிபதி என்ற முறையில் இவர் செல்வாக்குப் பெற்றிருக்கிறார்.

எனினும் ஜனாதிபதியும் காங்கிரசும் தேர்ந்தெடுக்கப்பெற்றபின் ஒன்று மற்றொன்றின் பதவிக் காலத்தை முறையாக வசப்படுத்தமுடியாது. ஜனாதிபதியின் நிலையிலிருந்து கீழ்நிலை நிர்வாக அலுவலர்களின் அந்தஸ்து வேறுபட்டதாகும். இவர்களின் நியமனத்தையும் பதவிக் காலத்தையும் கட்டுப்படுத்தக் காங்கிரஸ் தொடர்ந்து முயன்று வருகிறது. சில குறிப்பிட்ட பதவிகளுக்கு ஜனாதிபதி நியமனம் செய்வதை செனெட் ஏற்கும். அதிகாரத்தைப்போல முறையான அதிகாரத்தின் அடிப்படையில்தான் இந்த முயற்சிகள் இருக்கின்றன. இருப்பினும், பல நிகழ்ச்சிகளில், நிர்வாகப் பிரிவின் உயர்பணியாட்டொகுதியைச் சட்டசபை மறைமுகமாக நிர்ணயிக்க முயல்கிறது. ஜனாதிபதியும் தெரிந்தெடுக்கிறார். ஒரே பதவிக்குரியவர்களை இரு அரசாங்க உறுப்புகள் தெரிந்தெடுக்க முயலும்பொழுது தகராறு தவிர்க்க முடியாததாகிறது.

[11] இங்கு எடுத்துக்கொண்ட பிரச்சினைக்குக் கீழ்க்காணும் நூலைப் பார்க்க: Herring Pendleton, 'Presidential Leadership,' New York: Farrar & Rinehart, *1940*; Laski, Harold J., 'The American Presidency', New York. Harper, *1940*; Hyneman, Charles S., 'Bureaucracy in a Democracy,' New York: Harper, *1950*.

முதன்மையான நிர்வாக அலுவலர்களை அமர்த்தும், விலக்கும் அதிகாரம் ஆட்சி இயலைக் கட்டுப்படுத்தும் மிகப் பயனுடைய வழியாகும். என்ன செய்யவேண்டும், எப்படிச் செய்யவேண்டுமென்பதை நிர்ணயிக்கத் தலைமை நிர்வாகியும் சட்டசபையினரும் பல்வேறு முறைகளைப் பெற்றுள்ளனர். இருப்பினும் விரும்பத்தக்க வகைக் கருத்துகளையுடைய தலைமை அலுவலர்களைத் தெரிவுசெய்தால், ஆட்சி இயலின் பொது இயக்கத்திற்கு வழிகாட்டுவது எளிதாகும். இத் தெரிவுகளில் காங்கிரஸ் செல்வாக்குப் பெற விரும்புகிறது. தலைமை நிர்வாகியைப்பற்றிய மனப்பான்மையின் மாற்றங்களுக்கேற்ப அவ்வப்போது இதனுடைய முயற்சிகள் ஏறி இறங்கும்.

பரந்த பொருளில், கேபினெட் முறையில் அமைச்சர்கள் பதவியில் இருக்கப் பாராளுமன்றத்தின் நம்பிக்கையைப் பெறவேண்டியதைப் போல் அமெரிக்கர்களின் முதன்மையான நிர்வாக, ஆட்சி இயல் அலுவலர்கள் காங்கிரசின் நம்பிக்கையைப் பெறவேண்டும். பொறுப்புடைய கேபினெட் முறை அமெரிக்காவில் இல்லை. நம்பிக்கையைத் தெரிவிக்கவோ நம்பிக்கை இன்மையைத் தெரிவிக்கவோ இதில் பாராளுமன்ற நடைமுறைகள் இல்லை. எனினும், துறைகளின் உயர்மட்டங்களில் பணியாள் தொகுதியைப் பதவிக்காகத் தெரிந்தெடுப்பதிலும் தொடர்ந்து பணியாற்றுவதிலும் சட்ட ஆக்க நம்பிக்கை சிறப்பாகப் பங்கு பெறுகிறது.

நிறுவனத் தலைவர்களைத் தெரிவுசெய்வதில், தம் கேபினெட் உறுப்பினரைத் தெரிவுசெய்ய இறுதியான உசித அதிகாரத்தைப் பழைய மரபு ஜனாதிபதிக் களித்துள்ளது. ஜனாதிபதியின் நியமனங்களுக்கு செனெட் ஒப்புதல் தர மறுத்த காட்சிச் சிறப்புடைய எடுத்துக்காட்டுகள் ஜனாதிபதி முறையின் அறுதிநிலைப் பொதுவிதியை வலுப்படுத்துகின்றன. எனினும், இந்த நியமனங்களைச் செய்வதிலும், பதவிக்குரியவர்கள்பற்றிக் காங்கிரசின் மனப்பான்மையை ஜனாதிபதி கருத்தில் கொள்ளவேண்டும்.

கீழ்மட்ட நியமனங்கள்: கேபினெட்டிற்குக் கீழே உள்ள நியமனங்களில் சட்ட ஆக்கச் செல்வாக்கு மிக உள்ளார்ந்தும் பரவலாயும் இருக்கிறது. 'சிறிய கேபினெட்' பதவிக்கான நியமனங்களிலும் கேபினெட் அந்தஸ்து இல்லாத நிறுவனங்களின் உயர்பதவிகளிலும் செனெட்டர்களின் அக்கறை, கட்சிச் சார்புள்ள தன்மையாகவே இருந்து வந்திருக்கிறது. கட்சிக்குச் சேவை செய்தவர்களை இப் பதவிகளுக் கமர்த்தும் விருப்பம் இருந்துவந்துள்ளது. ஜனாதிபதியும் இயல்பாக இவ் விருப்புகளுக்குட்படுகிறார். ஆகையால், குறைந்த அளவு மனக்குறையை எழுப்பும் முறையில் கட்சியின் பல்வேறு

குழுக்களுக்குள் பதவிகளை ஒதுக்கி ஜனாதிபதி, செனெட்டின் விருப்பு களைப் பொருந்தச்செய்தல் வழக்கமான பிரச்சினையாகும்.

இருப்பினும், பிரச்சினைகள்மீது உணர்ச்சிநிலை உயரும்பொழுது செனெட்டில் ஆதிக்கம் செலுத்தும் குழுவிற்கு முரணாகக் கொள்கைக் கருத்துகளையுடைய வேட்பாளர்களின் நியமனத்தைத் தடுக்க செனெட்டின் செல்வாக்கு ஆற்றலைப் பயன்படுத்தலாம். சமயத்தில், ஜனாதிபதியின் நியமனத்தை ஏற்க மறுத்து செனெட் இதைப் பெற லாம். மற்ற நிகழ்ச்சிகளில், செனெட்டின் போக்குத் தெளிவாகப் பகையாக மாறும்பொழுது, வெள்ளை மாளிகை நியமனங்களை விலக்கிக் கொள்ளும். இத்தகைய நிகழ்ச்சிகள் மிகக் குறைவு. ஏனெனில், நியமனத்திற்கு முன்னரே செனெட் தன் செல்வாக்கைப் பயனுடைய முறையில் பயன்படுத்தி ஏற்கமுடியாதவைகளைத் தவிர்த்துக்கொள் கிறது. இத்துடன், சட்ட ஆக்க நடவடிக்கையால் பணிகளை மறு ஒதுக்கம் செய்து அல்லது மாற்றி உயர்பணியாள் தொகுதியின் கட்டுப்பாட்டைப் பெறலாம். இதனால் குறிப்பிட்டவர்கள் குறிப்பிட்ட நடவடிக்கைகள்மீது கட்டுப்பாடு செலுத்துவதைப் பயனில்லாமல் செய்யலாம்.

செனெட் ஒப்புதலை நீட்ட முயற்சி: ஆட்சி இயல் அதிகார வைப்பு முறையில் கீழேயுள்ள பதவிகளுக்கான நியமனங்களின் செனெட்டர்கள், பிரதிநிதிகளின் கட்டுப்பாடு, பதவிப் பங்கீட்டுமுறை யின் ஏற்ற இறக்கத்தோடு காலத்திற்குக் காலம் மாறியது. பொதுப் பணிக்கு நியமனம் செய்வதில் செனெட்டர்களுக்கும் பிரதிநிதிகளுக் கும் அமெரிக்க மரபுகள் பெரும் செல்வாக் களித்திருக்கின்றன. இருப் பினும், இந்த நூற்றாண்டில், திறமைமுறை வலிமையடைந்ததோடு, காங்கிரஸ் சபையின் கட்சிச் சார்பு எல்லையிலிருந்து பெருமளவு ஊழி யர்கள் விலக்கப்பட்டுள்ளனர்.[12]

செனெட்டர்களோடும் பிரதிநிதிகளோடும் நியமனங்களுக்கான முறையணையா 'விலக்கி'ல் இருந்தும் பெருமளவுக் கீழ்நிலைப் பதவி களுக்கு செனெட்டின் ஒப்புதலை நீட்டித்து, தன் முறையான கட்டுப் பாட்டைக் காங்கிரஸ் சில சமயம் விரிவாக்க முயல்கிறது. ஆகவே, 1935ஆம் ஆண்டிலிருந்து 1942ஆம் ஆண்டுவரை, பல்வேறு வேலை விடுதலைப் பண ஒதுக்கல் சட்டங்களின்கீழ், ஆண்டிற்கு $ 5000 பெறும் மாநில, வட்டார இயக்குநர் பதவிகளான கூட்டரசுப் பதவிகளுக்குச் செனெட்டின் ஒப்புதல் தேவையாயிற்று. இதே நோக்கமுடைய பரவ

[12] Fowler, Dorothy Canfield, 'Congressional Dictation of Local appointments,' Journal of Politics, 1945, Vol. 7, p. 25 ff. சிறந்த ஆய்விற்கு இந் நூலைப் பார்க்க.

லான சட்டப் பிரிவுகள் போர் நிறுவனப் பண ஒதுக்கல் சட்டங்களுக்கு விடப்பட்டன. எடுத்துக்காட்டாகப் போர் ஆள் பல கமிஷனுக்கு (War Man Power Commission)ப் பொருந்தும் சட்டமொன்று, செனெட்டின் அறிவுரையுடனும் ஒப்புதலுடனும் ஜனுதிபதியாலன்றி $ 4500க்குமேல் ஊதியமுள்ள பதவிகளுக்கு எவரும் அமர்த்தப்படலாகாதெனக் குறிப்பிட்டது. இவ்வொப்புதல் தேவையின் ஆட்சி இயல் விளைவுகளைக் கவனமாய்ப் பகுத்தாயவில்லை. நிச்சயமாக, சில நிலைகளில் தன் மாநில ஆட்சி நடவடிக்கைகளின்மீது ஒரு செனெட்டர் ரத்து அதிகாரத்தைப் பயன்படுத்தலாம்.

ஆண்டிற்கு $ 4500க்குமேல் ஊதியம் பெறும் ஊழியர்களின் நியமனங்களுக்கு இவ்வொப்புதல் தேவையை நீட்டிக்கும் திட்டம் 1943ஆம் ஆண்டில் விவாதிக்கப்பெற்றது. இவ்விவாதம், நியமனங்களின் சட்ட ஆக்கக் கட்டுப்பாட்டிற்குள் அடங்கி இருக்கும் ஆட்சி இயல் கோட்பாட்டுப் பிரச்சினைகளைத் தெளிவுபடுத்தியது. தகுதியற்ற சிலருக்கு மிகையாக ஊழியம் வழங்கும் தீமையைத் தடுக்கச் சில செனெட்டர்கள் விரும்பினர். கீழ்நிலைப் பணியாள் தொகுதியில் பங்கு பெறுவதால் செனெட் ஆட்சி இயல் நிறுவனங்களின் கொள்கைகளில் பங்கு பெறலாமெனச் சிலர் கருதினர். 'ஒப்படைக்கப்பெற்ற அதிகாரங்களின் நிறைவேற்றத்தைக் காங்கிரஸ் கண்காணிக்க இது சில வகைகளில் ஒன்ருகுமென்னும், தற்கால ஜனநாயகத்தின் சாபக்கேடாகவுள்ள பரவும் அதிகார வர்த்தகத்தைக் கட்டுப்படுத்தச் சில சொல்லவும் செய்யவும் இது ஒரு வழியாகு'மென்று செனெட்டர் வான்டன் பர்க்கு வலியுறுத்தினர். மறுபுறத்தில், இம் மசோதா, 'நிர்வாக நிறுவனங்களின் செயல்பாட்டிற்குக் காங்கிரசின் பொறுப்பை' உட்படுத்துகிறதென ஜனுதிபதி வலியுறுத்தினர். கீழ்நிலைப் பணியாளர்களை நியமனம் செய்யும் அதிகாரத்தை செனெட்டிற்கும் துறைத் தலைவர்களுக்குமிடையே பிரித்துக்கொண்டால், நிறுவனத் திட்டத்தின் வெற்றியில் பொறுப்புச் சிதையலாம் என்று இவர் கூறினர்.[18]

பதவி நீக்கும் அதிகாரம்: பணியாள் தொகுதிக் கட்டுப்பாடு நீக்கும் அதிகாரத்தையும் தெரிவுசெய்யும் அதிகாரத்தையும் கொண்டிருக்கிறது. அலுவலர்களின் கொள்கைகள் அல்லது நோக்குகள் காங்கிரசின் விருப்பிற் குகந்ததில்லையென்ருல் இவர்களை விலக்கக் காங்கிரசிற்கு உடனடியான தெளிவான முறை இல்லை. பெரும் குற்றச்சாட்டு அதிகாரம் பயனற்ற பழையகாலக் கைத் துப்பாக்கியாகும். குறிப்பிட்ட சில தனி மனிதர்களின் பதவிக்கு நிதியளிக்க மறுக்கும் அதிகாரம், நிர்வாகப் பிரிவின் சிறப்பற்ற சில ஊழியர்களுக்குப்

[18] Macmahon, Arthur W., 'Senatorial Confirmation,' Public Administration Review, *1943*, Vol. 3., p. *281* ff.

பரவலாகப் பயன்படுகிறது. ஆனால், சட்டசபை, 'தனிப்பட்டவர் என்ற முறையில் உங்களுக்கெதிராக ஒன்றுமில்லை; உங்களுடைய திறமை அல்லது அமெரிக்கப் பண்பில் நாங்கள் ஐயுறவில்லை. உங்கள் துறையின் கொள்கை எப்படி இருக்கவேண்டுமென்ற எங்கள் கருத்துகள் உங்கள் கருத்துகளைப் போலில்லை. நீங்கள் நீக்கப்படுகிறீர்கள்', என்று திட்டவட்டமாகக் கூறும் தெளிவான முறை இல்லை. நிர்வாக அலுவலர்களைக் காங்கிரஸ் பதவி நீக்கச் செயல்படத்தக்க வழிகள் இல்லாதது, தலைமை நிர்வாகச் சுயேச்சையிலிருந்து பெறப்படுவதாகும். இக் கருத்தின் அடிப்படையில் அமெரிக்க அரசாங்கமுறை ஒரு சிறப்பாகவும் அல்லது துயருக்குரிய ஒரு குறைபாடாகவும் இருக்கலாம்.[14]

எனினும் எதிர்க் குற்றச்சாட்டுடனும் வசையுடனும் ஒருவரை உறுதிகொண்ட சட்டசபை நீக்கிவிட முடியும். சில சமயங்களில் லஞ்ச ஊழல் வெளியீடு ஒரு நிர்வாக அலுவலரைக் கட்டாயமாக விலக்கிவிடுகின்றது. காங்கிரசிற்கும் தனி அலுவலருக்கும் இடையேயான கொள்கை அல்லது ஆளுமையின் ஒத்தியங்காத் தன்மைகள் காரணமாக விலகல்களும் ஏற்படலாம். இவைகள், நம்பிக்கை உறவு முறையில் தொடர்புகொள்ளும் அடிப்படையான சட்ட ஆக்க நிர்வாக மனப்பான்மையைக் குறிப்பிடுகின்றன. சில சமயங்களில் காங்கிரசின் விசாரணைகள் நிர்வாக அலுவலரை நீக்கும் நோக்கத்தை முதன்மையாகக் கொண்டிருப்பதுபோல் தோன்றும். அதாவது, விசாரணை சட்ட ஆக்கத்தை வளர்க்கத் திட்டமிடுவதில்லை; ஊழலைத் தேடிச் செல்வதும் இதன் உட்கோளாகாது. விசாரணையைத் தூண்டும்முறையில் சட்டமியற்றுநர்களின் சினத்தைக் கிளரத்தக்க கருத்துகளையுடையவரை நீக்க முற்படுகிறது.

பண ஒதுக்கல்களின்மீது இதனுடைய கட்டுப்பாட்டால், ஓர் அலுவலரைச் சட்டசபை வசதியில்லாதவராகச் செய்துவிடலாம். சில நிகழ்ச்சிகளில், ஒருவரைக் காங்கிரசிற்குப் பிடிக்கவில்லையென்றாலும், இவரின் கொள்கைகளை ஒப்பவில்லையென்றாலும் அல்லது மற்ற தொடர்புடைய காரணங்களாலும் காங்கிரஸ் பட்ஜெட் மதிப்பீடுகளில் ஒரு முனைப்பான வெட்டுகளைக் கொண்டுவரலாம். இவர் தலைமை தாங்கும் அல்லது சேவை செய்யும் நிறுவனத்திற்கு இவரால் கேடு

[14] ஒரு மறு நியமனத்தை, செனெட் ஒப்ப மறுக்கும்பொழுது, இதன் நடவடிக்கை, பதவி நீக்கத்தைப்போல் இருக்கலாம். 1948ஆம் ஆண்டில், நிலவாயுக் கமிஷனின் தூண்டுதலால், கட்டுப்பாட்டை வன்மையாக ஆதரிக்கும் லீலாண் ஓல்டு (Leland Olds) என்பவரைக் கூட்டரசு மின்ஆற்றல் கமிஷனின் உறுப்பினராக மூன்றாவது தடவை நியமனம் செய்தபோது இதை ஏற்க மறுத்தது. Harris, Joseph P., 'The Advice and Consent of the Senate,' Berkeley: University of California Press, 1953.

வினையுமுன் பதவியிலிருந்து விலக இவரை நெருக்கலாம். மற்ற நிகழ்ச்சிகளில், சபையின் கண்டனத்தாலும், சட்ட ஆக்கக் கட்டுப் பாட்டாலும், இதேபோன்ற வழிகளாலும், ஓர் அலுவலரின் பதவிக் காலப் பயனுடைமை முடிந்துவிட்டதாக இவரை இணங்கச் செய்ய லாம். காங்கிரஸ் பொதுமக்களின் ஆதரவையும் செய்தித்தாள்களின் ஆதரவையும் பெற்றிருக்கும்பொழுது ஒரு குறிப்பிட்ட காலம்வரையில் பதவி நீக்கம் செய்வதில் இதன் முயற்சிகள் மிகப் பயனுடையனவாக இருக்கின்றன. காங்கிரசின் தாக்குதல்களை ஒரு பொதுமுறையான நடத்தையால் நிர்வாகப் பிரிவு சமாளிக்கிறது. பின்னர், அமைதி ஏற்பட்டவுடன் 'ஒரு நேர்மையான' வெற்றிக்குப் பிறகு பதவிவிலக்கம் நடைபெறும். நிர்வாக சுயேச்சை முறைமை காக்கப்பெறுகிறது. ஆனால் சட்ட ஆக்கத்தின் நீக்கும் அதிகாரம் நிலவுகிறது.

சூழ்நிலை எதுவாயினும் ஜனாதிபதி யாராயினும், முதன்மையான ஆட்சி இயல் அலுவலர்களைத் தெரிவு செய்வதில் காங்கிரஸ் தன் செல்வாக்காற்றலைப் பயன்படுத்துகிறது. தலைமை நிர்வாகிக்கும் சட்டசபைக்கும் இடையே உள்ள ஒத்திசைந்த உறவுகள், நியமனங் களில் காங்கிரஸ் பங்கின்மையைக் குறிப்பிடவில்லை. காங்கிரசின் விருப்புகளைக் கவனமாகக் கருத்தில் கொள்வதை இப்பொது நிலை பிரதிபலிக்கலாம். ஜனாதிபதிக்கும் காங்கிரசிற்கும் இடையே கொள்கை வேறுபாடுகள் இருக்கும்பொழுது சட்ட ஆக்க நோக்குகள் வெளிப் படையாகத் தோன்றுகின்றன.

5. சீர்திருத்தம் நோக்கிய தூண்டுதல்கள்

கேபினெட் அரசாங்கத்திற்கான தறுவாய்: காங்கிரசின் நோய்களைப் போக்க மருந்திற்குக் குறைவில்லை. காங்கிரசின் நோய் களைக் கேட்டுத் தம் மருந்துகளை விற்போர் வரும்பொழுது இத் தருணத்தில் நம்பிக்கையுள்ளவர்கள் முன்வருகின்றனர். நோயின் தன்மையைத் தவருய் அறிந்து, அந்த அடிப்படையில் நோய் தீர்க்க முன்வருவோரை எல்லோரும் எதிர்க்கின்றனர். நோயின் தன் மையை அறிவதில் சீர்திருத்தக்காரர்களின் முதன்மையான தவறு என்னவென்ருல், அரசாங்கத்தின் மற்ற பிரிவுகளிலிருந்து இதை இவர்கள் தனித்து அணுகுவதேயாகும். காங்கிரசை மட்டுமன்றி அரசாங்க அமைப்பு முழுவதிலும் இவ் வடிப்படையான பிரச்சினைகள் அடங்கியுள்ளன. அதிகாரப் பிரிவினையின் அடிப்படையான கருத் தோடு இவைகள் முற்றிலும் சேர்ந்திருக்கின்றன.

அரசாங்கம்பற்றிய ஆய்வாளர்களில் சிலர் கேபினெட் பொறுப்பு முறையை உடனடியாக ஏற்கும்படி வலியுறுத்தியுள்ளனர். ஆனல்,

இதற்கு மேலீடான கருத்து முன்னிருந்ததைப்போல் அவ்வளவு வலிமையாக இப்பொழுது இல்லை. இந்த முறையின் பழைய கருத்துகளிலிருந்து பிரிட்டிஷ் முறையின் நடப்பு வழக்காறுகள் இப்பொழுது ஏற்கத்தக்கனவாக இருக்கின்றன. மேலும், அமெரிக்க சூழ்நிலையின்கீழ் இது எப்படிச் செயல்படும் என்பதை முன்கூட்டிச் சொல்ல முடியாது.[15]

ஜனாதிபதி முறையின் உள்ளார்ந்த வலிமையைக் கேபினெட் முறை நம்மிடமிருந்து கவர்ந்து கொள்வதோடு, பிரிட்டனிலும் குடியேற்ற நாடுகளிலும் உள்ள ஏற்பாடுகளைக் காட்டிலும் ஃபிரெஞ்சுப் பாராளுமன்றத்துடன் தொடர்புடைய நிலையற்ற தன்மையை இது உண்டாக்கலாம். மேலும், இரண்டு சட்ட ஆக்க மன்றங்களின் இடையேயான உறவு முறைகளைத் தீவிரமாக மாற்றத் தேவையுண்டாகலாம். இதன் விளைவாகக் குறைந்த மக்கள் தொகையுடைய அரசுகளுக்கு நம் கூட்டரசு முறை அளித்துள்ள வலிமை குறையலாம். கேபினெட் முறை ஏற்பின் விளைவுகளை நாம் எப்படி ஆய்ந்துணர்ந்திருந்தாலும், இதற்கான நடவடிக்கை தொலைவானதாகவே இருக்கிறது. அதிகாரப் பிரிவினையின் கட்டுமானத்திற்குள்தான் நாம் நமது அரசியலமைப்புப் பிரச்சினைகளைத் தீர்க்கவேண்டும்.

காங்கிரசின் சீர்திருத்தத் தூண்டுதல் இதன் மேடு, பள்ளங்களையும் பெற்றிருக்கின்றன. போரிலும் பொருளாதார மந்தகாலத்திலும் ரூஸ்வெல்ட் ஆட்சியின் கொள்கைகள் காங்கிரஸ் உறுப்பினர்க்குள்ளும் குடிமக்களுக்குள்ளும் காங்கிரசின் பங்கையும் பணிகளையும் முழுமையாக மறு ஆராய்வு செய்ய வழக்கத்திற்கு மாறாக ஆர்ப்பாட்டத்தைத் தூண்டின. சட்ட ஆக்க முறையின் உள் மறு அமைப்பிற்கான திட்டங்களை இங்கு நாம் கருத்தில் கொள்வதில்லை. இருப்பினும், சட்ட ஆக்க நிர்வாகப் பிரிவுகளுக்கிடையேயான உறவுகளை மாற்றுவதற்கான பல்வேறு குறிப்புகள் இந்த அதிகாரத்தில் பார்த்த பொதுப் பிரச்சினைகளுக்கு ஒளியூட்டுகின்றன.

கேள்வி நேரத்தின் நிறைவுகள் : சபையின் உறுப்பினராய் இருந்தபொழுது எட்ஸ் கிஃபாவர் (Estes Kefauver) என்பவர் பிரிட்டிஷ் முறைக் கேள்வி நேரத் திட்டத்தைக் கொண்டுவந்தபொழுது பெரும் கவனத்தை ஈர்த்தார். இதன்படி முன்னரே பெற்றுக்கொண்ட வினாக்களுக்கு விடைதரப் பிரதிநிதிகள் சபையில் நிர்வாக நிறுவனங்களில் தோன்றுவார்கள். இத்தகைய ஏற்பாடு கேபினெட் உறுப்பினர்களையும் மற்ற நிறுவனத் தலைவர்களையும் கொள்கையை விளக்கவும்

[15] Price, Don K., 'The Parliamentary and Presidential Systems,' Public Administration Review, 1943, Vol. 3, p. 317 ff.,

குற்றச்சாட்டுகளுக்குப் பதில் கொடுக்கவும் அனுமதிக்கிறது. முழுச் சபை முன் நிர்வாக அலுவலர்கள் தோன்றுவது, கமிட்டிகளின் அதிகார வரம்பிற்குட்பட்டவைகள்பற்றிய தகவல் தனியுரிமையைக் கட்டுப்படுத்தும். இது ஓர் அளவு கமிட்டிகளின் வலிமையைக் குறைக்கும். கமிட்டித் தலைவர் பதவிகளையும் மற்ற பதவித் தலைமையையும் பெற்றிருக்கும் 'மூத்த' சபை உறுப்பினர்கள் வன்மையாக இத் திட்டத்தை எதிர்த்தனர். முரணாக, இத்தகைய திட்டங்களைக் கொண்டுவரும் புதிய உறுப்பினர்கள், சேவை மூப்பின்மையால் தத்தம் திறமையைப் பயன்படுத்த வாய்ப்பற்றிருந்தனர்.

ஆட்சியாளர்களோடு சட்ட ஆக்கக் கமிட்டிகளின் சந்திப்பு: காங்கிரசிற்கும் ஆட்சி இயல் துறைகளுக்குமிடையே நெருங்கிய தொடர்பு உண்டாக்கப் பல்வேறு திட்டங்களை அவ்வப்போது எடுத்துக் கூறினர். ஆகவே, வரவிருக்கும் பிரச்சினைகளை ஆராயவும், காங்கிரசிற்குத் தகவல் கொடுக்கவும், குறிப்பிட்ட நிர்வாக அலுவலருக்குக் காங்கிரசின் கருத்துகளைக் கூறவும், தனிப்பட்ட சட்டமியற்றுநர்கள் நிர்வாகப் பிரிவினரை அடிக்கடி சந்திக்கவேண்டுமென்று திட்டமிடப் பெற்றது. குறிப்பிட்ட கமிட்டிகள் இவ் வகையான ஏற்பாட்டைச் சில சமயம் முறைப்படுத்தின.[16]

நிர்வாக அலுவலர்களுக்கும் சட்டசபைக் கமிட்டிகளுக்குமிடையே நெருங்கிய தொடர்புகள் சில வழிகளில் நன்மையாயினும், ஆட்சியைச் சிதைக்க இவைகள் பயன்படலாம். காங்கிரஸ் உறுப்பினர்கள் செயல் தொடர்பு கொள்பவைகளில் காங்கிரஸ் கமிட்டிகள் ஊக்கம் காட்ட முனைகின்றன. எடுத்துக்காட்டாக, இப்பொழுது இருப்பதைவிட, வேளாண்மைத் துறைகளின் மேலாண்மையில் இரு சபைகளின் வேளாண்மைபற்றிய கமிட்டிகளுக்கு அதிக செல்வாக்களித்தலால் பொது நலம் சிறப்பாக வளர்க்கப்படுவதில்லை.

சட்ட ஆக்கச் சிப்பந்திகள் : காங்கிரசிற்கு நல்ல முறையில் சிப்பந்திகளை அமைத்தல் இப் பிரச்சினைமீதான மற்றொரு விருப்பமான தாக்குதலாகும். இது இரண்டு நோக்கங்களை நிறைவேற்றுகிறது : சட்ட ஆக்கப் பணியைச் சட்டமியற்றுநர் செய்தலும், இவருடைய தொகுதியினரின் வேலைகளைச் செய்தலுமாகும்.

[16] வெளி உறவின் நுட்பப் பிரச்சினைகளாலும், வெளிநாட்டுக் கொள்கைக்கு உள்நாட்டு ஆதரவைப் பேணும் சிறப்புப் பிரச்சினைகளாலும், தொடர்புடைய கமிட்டிகளும் அரசுத் துறைப் பணியாள் தொகுதியும் கலந்துபேசச் சிறப்பு ஏற்பாடுகள் உருவாயின. Galloway, George B., 'The Legislative Process in Congress,' p. 144 ff., New York: Cromwell, 1955. அணு ஆற்றல்பற்றியும், அணு சக்திக் கூட்டுக் கமிட்டிக்கும் அணுசக்திக் கமிஷனுக்குமிடையே நெருங்கிய கமிட்டி நிறுவனத் தொடர்புகள் நிலவுகின்றன; இவை எப்பொழுதும் ஒத்திசைந்திருப்பதில்லை.

ஏறத்தாழ காங்கிரசின் செயலாளர்களைக் கொண்ட ஒரு வாழ்க்கைத் தொழில் சார்ந்த வகுப்பு உருவாகியுள்ளது. வாஷிங்டனுக்குத் 'தெரியும்', ஆண்களையும் பெண்களையும் கொண்டது இவ் வகுப்பு. சட்டமியற்றுநரின் சில்லறை வேலைகளை, இவர்களின் விருப்போடு இவ் வகுப்பினர் செய்து கொடுக்கின்றனர்.

காங்கிரசின் கமிட்டிகளுக்குச் சிப்பந்திகளை அமர்த்துவதில், இவ் வழியாக நிர்வாகப் பிரிவு செய்யவேண்டியவைகளைச் சட்டசபை நேராகச் செய்யக்கூடுமென்று சில சமயங்களில் கருதுகின்றனர். 'அதிகார வர்க்கங்களைத் தாக்க உதவும் சிப்பந்திகள் இருந்தால் நாம் ஆதிக்கம் செலுத்தலாம்' என்ற ஒரு யூகம் இருந்து வருகிறது. சிப்பந்திகளை நுண்ணறிவுடன் பயன்படுத்தினால் காங்கிரஸ் மிகப் பயனுடையதாக இருக்கும். இருப்பினும், முன்னரே வேறோரிடத்தில் செய்து முடிக்காததைச் செய்து முடிக்கக் 'குன்றின் மேல்' மற்றோர் அதிகாரவர்க்கத்தைப் படைக்கும் இடரைக் காங்கிரஸ் எடுத்துக் கொள்ளலாம். அரசாங்க முறையில் சட்டம செய்பவரின் கொடை, தொழில் சார்ந்த நுட்பத்திறமையைச் செயல்படுத்துவதில் இல்லை. சட்டமியற்றுபவர் நிபுணர் சொல்வதைக் கேட்டுக்கொண்டால், பிரதிநிதித்துவ அரசாங்கத்தின் சிறப்பை நாம் இழந்துவிடுகிறோம்.

சட்ட ஆக்கப் பணியைச் சமாளிக்கக்கூடியதாகச் செய்தல்: சட்டசபை என்ன செய்யவேண்டுமென்னும் நிர்வாகத் துறை நன்றாகச் செய்வதில் எதைக் கேட்கவேண்டும் என்பதற்கிடையே எல்லைக் கோட்டை வரையவேண்டுமென்பது சீர்திருத்தக் குறிப்புகளில் மிகச் சிறந்ததாகும். இது எவ்வளவு சிப்பந்திகளை அமர்த்திக்கொண்டாலும் முறையில் மாற்றம் செய்வதைத் தவிர, அரசாங்கத்தின் முடிவுகளையெல்லாம் காங்கிரஸ் செய்யமுடியாது. தன் வேலையைச் சமாளிக்கக் காங்கிரஸ் பெரும் விவரக் குறிப்புகளைக் கடந்து செல்ல வேண்டும். இதுதான் காங்கிரசின் நேரத்தையும் ஆற்றல்களையும் இப்பொழுது எடுத்துக்கொண்டிருக்கிறது. இதனுடைய பெருமளவு வேலையை நிர்வாகப் பிரிவிற்கு மாற்றப் பிரிட்டனின் தற்காலிகமான கட்டளை முறை ஏற்பது ஒரு வழியாகும். அதாவது, நிர்வாகப் பிரிவு செய்யும் விதிகளும், ஒழுங்குகளும் காங்கிரஸ் வேறுவிதமாக முடிவு செய்தாலன்றி ஒரு குறிப்பிட்ட காலத்திற்குள் செல்திறன் பெறும்.

அமெரிக்காவில் சீரமைப்புச் சட்டங்களின் (1939, 1945)கீழ் இந்நுட்பமுறைப் பயன்பாடு ஒரு சிறந்த எடுத்துக்காட்டாகும். இரு சபைகளின் தீர்மானம் ஏற்க மறுத்தாலன்றி, உடனே செயல்படத் தக்க சீரமைப்புத் திட்டத்தை ஜனாதிபதி சமர்ப்பிக்க இச் சட்டங்கள் அதிகாரமளித்தன. பல பொருள்களில், காங்கிரஸ் இப்பொழுது

பெற்றிருப்பதைவிட இந்த ஏற்பாடு இதற்குக் கணிசமான அதிகாரத்தை ஒதுக்கியுள்ளது. சிறப்பாக, 'பொதுநலன் கருதி' ஒரு தொழிற்சாலையைக் கட்டுப்படுத்த ஒரு நிறுவனத்திற்கு அதிகாரமளிக்கும் சட்டத்தின்கீழ்க் காங்கிரஸ் மிகுந்த அதிகாரம் பெறுகிறது. இத்தகைய அதிகாரங்களைச் செயல்படுத்துவதில், நிர்வாக அலுவலர்களின் நடவடிக்கைகள் காங்கிரசின் பொது மறு ஆய்விற்குட்படுமானால், நிர்வாக அலுவலர்கள் எப்பொழுதும் வசதியாக இருக்கமுடியும். சட்டசபை வழங்கிய அதிகாரத்தை மீறிய எண்ணற்ற குற்றச்சாட்டுகளைப் பயனுடன் முடிவு செய்யலாம். இப்பொழுது இருப்பதைப்போல் கொள்கைப் பிரச்சினைகளைக் காங்கிரசின் ஒப்புதலின்றி நிர்வாகப் பிரிவு இறுதியாக முடிவுசெய்ய இயலாது.

முன் குறிப்பிட்ட திட்டங்களில் பல மாற்றங்கள் செய்யப்பட்டிருக்கின்றன.[17] 1944இல் காங்கிரஸ் அமைத்த கூட்டுக் கமிட்டி இவைகளெல்லாவற்றையும் ஆராய்ந்தது.[18] நிர்வாகச் சட்ட ஆக்க உறவுமுறைகளில் அமைதியையும் இசைவையும் உறுதிப்படுத்த இத்திட்டங்களில் ஒன்று அல்லது பலவற்றை ஏற்கலாம் என்போரும் உளர். இத்தகைய தெய்வீகமான நிலைகள் வராமலிருக்கலாம். ஏனெனில் நிர்வாகச் சட்ட ஆக்க வேறுபாடுகள், யார் ஆட்சி செய்வது என்ற பிரச்சினையில் வந்து நிற்கும். அதிகாரப் பிரிவினைக் கோட்பாட்டிற்குப் பாதகம் விளைவிக்காமல் இப் பிரச்சினையைத் தீர்க்க முடியாது. காங்கிரசும் ஜனாதிபதியும் ஆளும் அதிகாரத்தைப் பகிர்ந்துகொள்ள வேண்டுமென்பது இக் கோட்பாட்டின் கருத்தாகும். தகராறுகள் உண்டாகும் ஒரு குறிப்பிட்ட எல்லைக்குள் இவைகள் விரும்பத்தக்கவைகளேயாகும். எனினும், சட்டமியற்றுநர்களுக்கு நாட்டின் நிலைபற்றிய தகவல் கொடுக்க மிக்க உறுதியான மிக நுண்ணறிவுடைய முயற்சிகளை ஆட்சியாளர்கள் எடுத்துக்கொண்டு சட்டமியற்றுநர்களின் கருத்துகளை இவர்கள் தெரிந்துகொண்டால், பொருளற்ற சர்ச்சைகளை நீக்கிவிடலாம்.

17 பயனுடைய மதிப்பீட்டைப் பார்க்கவும். The Reorganization of Congress, A Report of the Committee on Congress of the American Political Science Association, Washington: Public Affairs Press, 1945.

18 Joint Committee on the Organization of Congress, 'First Progress Report,' Sen. Doc. No. 36. 79th Cong., 1st Sess. கூட்டுக் கமிட்டியின் விசாரணை, காங்கிரஸ் செயல்படுவதுபற்றிச் சிறப்பான செய்திகளைக் கொடுக்கிறது. 'Hearings before the joint Committee on the Organization of the Congress, H. Con. Res. No. 18, 1945, 79th Cong., 1st Sess. The Committee's final Report appeared as House Report No. 1675, 79th Cong., 2nd Sess., March 4, 1946. 'Hearings before the Senate Committee on Expenditures in the Executive Departments on Evaluation of the Effects of Laws Enacted to Reorganize the Legislative Branch of Govt. 82nd Cong., 1951. Committee on Political Parties of the American Political Science Association. 'Towards a more Responsible two party System,' Supplement to Vol. 44 (No. 3) of American Political Science Review, September, 1950.

பெயர் அட்டவணை

கலைச்சொல் அகராதி

Accountability		பொறுப்புடைமை
Accountant General	—	மாபெரும் கணக்கர்
Administrative Accountability	—	ஆட்சி இயல் பொறுப்புடைமை
Administrative Board	—	ஆட்சி இயல் கழகம்
Administrative Branch	—	ஆட்சி இயல் பிரிவு
Administrative Law	—	ஆட்சி இயல் சட்டம்
Administrative Management	—	ஆட்சி இயல் மேலாண்மை
Administrative Order	—	ஆட்சி இயல் கட்டளை
Agricultural Departments	—	வேளாண்மைத் துறை
American Municipal Board	—	அமெரிக்க நகராட்சிக் கழகம்
Annual Budget	—	ஆண்டு வரவு செலவுத் திட்டம்
Appointment	—	அமர்த்தல்
Appropriation	—	பண ஒதுக்கல்
Attorney General	—	மாபெரும் வழக்கறிஞர்
Auditor General	—	மாபெரும் தணிக்கையாளர்
Auxiliary Services	—	துணைப்பணிகள்
Boards	—	கழகங்கள்
Bureau	—	செயலகம்
Bureaucracy	—	அதிகாரவர்க்கம்
Career Services	—	வாழ்க்கைத் தொழில் சார்ந்த பணிகள்
Central Secretarial	—	மத்திய செயலாண்மைத்துறை
Chair of Command	—	கட்டளைவழி
Chief Executive	—	தலைமை நிர்வாகி
Clientele	—	வாடிக்கையாளர்த் தொகுதி
Coordination Branch	—	இணைப்புப் பிரிவு
Corporation	—	கூட்டு நிறுவனம், மாநகராட்சி

Decentralization	—	அதிகாரத்தைப் பன்முனைப்படுத்தல்
Defence Department	—	பாதுகாப்புத் துறை
Delegation of Power	—	அதிகார ஒப்படைப்பு
Democratic Administration	—	ஜனநாயக ஆட்சி இயல்
Electoral College	—	தேர்வாண்மைக் குழு
Executive Law	—	நிர்வாகச் சட்டம்
Federation	—	கூட்டரசு
Field Officers	—	கள அலுவலர்கள்
General Accounting	—	பொதுக் கணக்கு வைப்பு
Heirarchy	—	அதிகார வைப்புமுறை
Independent Regulatory Commission	—	சுயேச்சையான கட்டுப்பாட்டுக் கமிஷன்
Informal	—	முறையணையா
Inservice Training	—	சேவையிடைப் பயிற்சி
Interest Groups	—	அக்கறைக் குழுக்கள்
Legislation	—	சட்டம், சட்ட ஆக்கம்
Legislator	—	சட்டமியற்றுநர்
Legislature	—	சட்டசபை
Legislative Control	—	சட்டம் (ஆக்கும்) கட்டுப்பாடு
Limited Government	—	வரையறைக் குள்ளான— அரசாங்கம்
Line	—	தொடர் வழி
Local Administration	—	தல ஆட்சி
Management	—	மேலாண்மை
Management, Private	—	மேலாண்மை, தனியார்
Management, Middle	—	மேலாண்மை, நடு
Management, Top	—	மேலாண்மை, உயர் மட்ட
Merit System	—	திறமை முறை
Municipality	—	நகராட்சி
Natural Resources	—	இயற்கை வளங்கள்
Operation	—	நடவடிக்கை, செயற்பாடு
Organization	—	அமைப்பு
Personnel	—	பணியாள் தொகுதி
Patronage System	—	ஆதரவு முறை
Planning	—	திட்டமிடல்
Policy Planning	—	கொள்கைத் திட்டமிடல்
Private Interests	—	தனி நலன்கள்
Red Tapism	—	சிவப்பு நாடா முறை
Regional	—	வட்டார

Rotation of Offices	—	பதவிச் சுழற்சி
Routine	—	வாலாயம்
Rule of Law	—	சட்டத்தின் ஆட்சி
Separation of Power	—	அதிகாரப் பிரிவினை
Social Welfare State	—	பொது நல அரசு
Spoils System	—	பதவிப் பங்கீட்டு முறை
Staff	—	சிப்பந்தித் தொகுதி
Supreme Court	—	தலைமை நீதி மன்றம்
Team Work	—	குழுப்பணி
Tennessy Valley Authority	—	தென்னசி தாழ்வெளி அதிகார நிலையம்
Trade Union	—	தொழிற் சங்கம்
Work load	—	வேலைப்பளு

